

II, 110 100
A. FERRACCIU

DOTTORE AGGREGATO ALLA FACOLTÀ GIURIDICA

DELLA

R. UNIVERSITÀ DI SASSARI

LE

INCHIESTE PARLAMENTARI

NEI.

DIRITTO PUBBLICO MODERNO



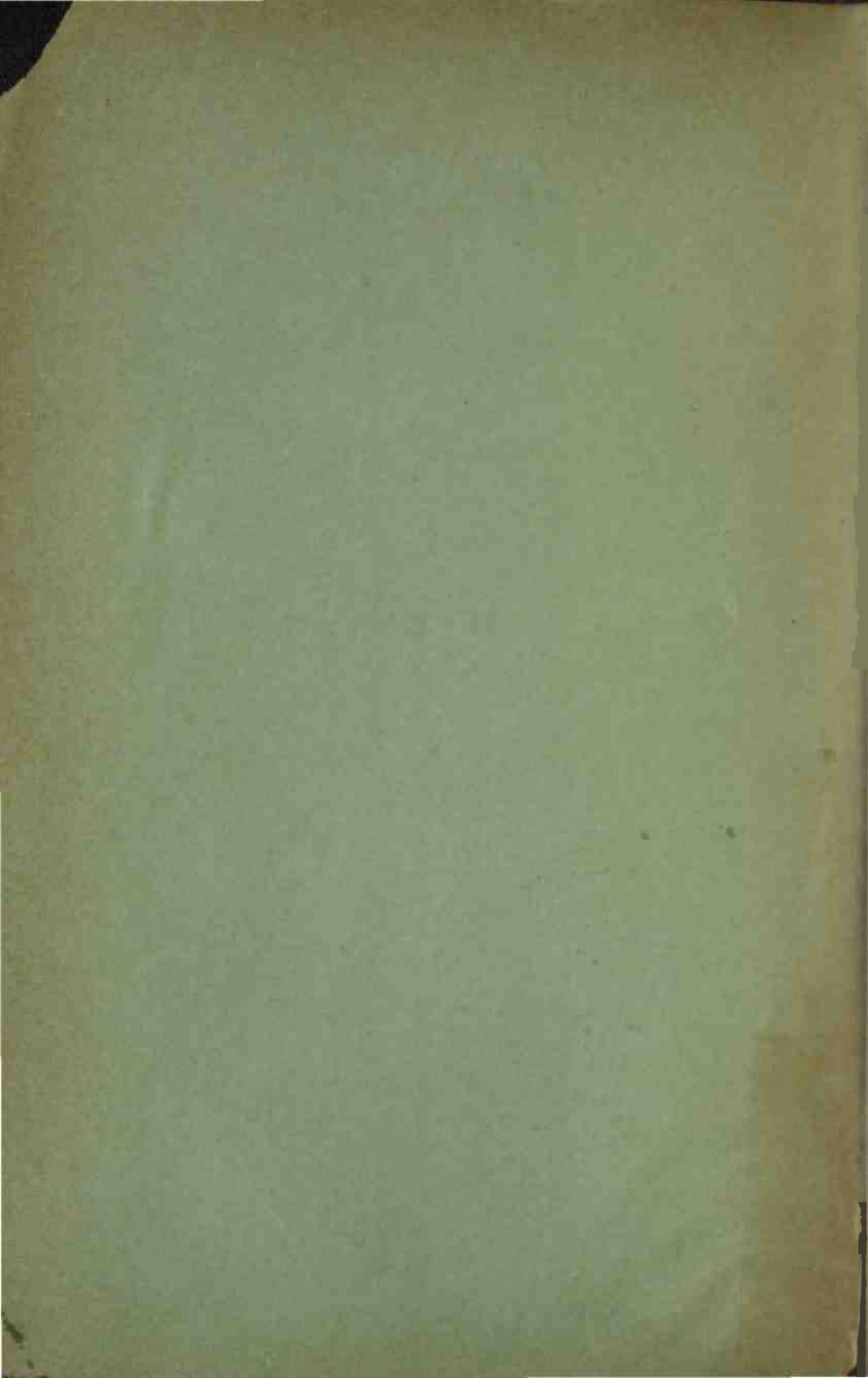
H 470

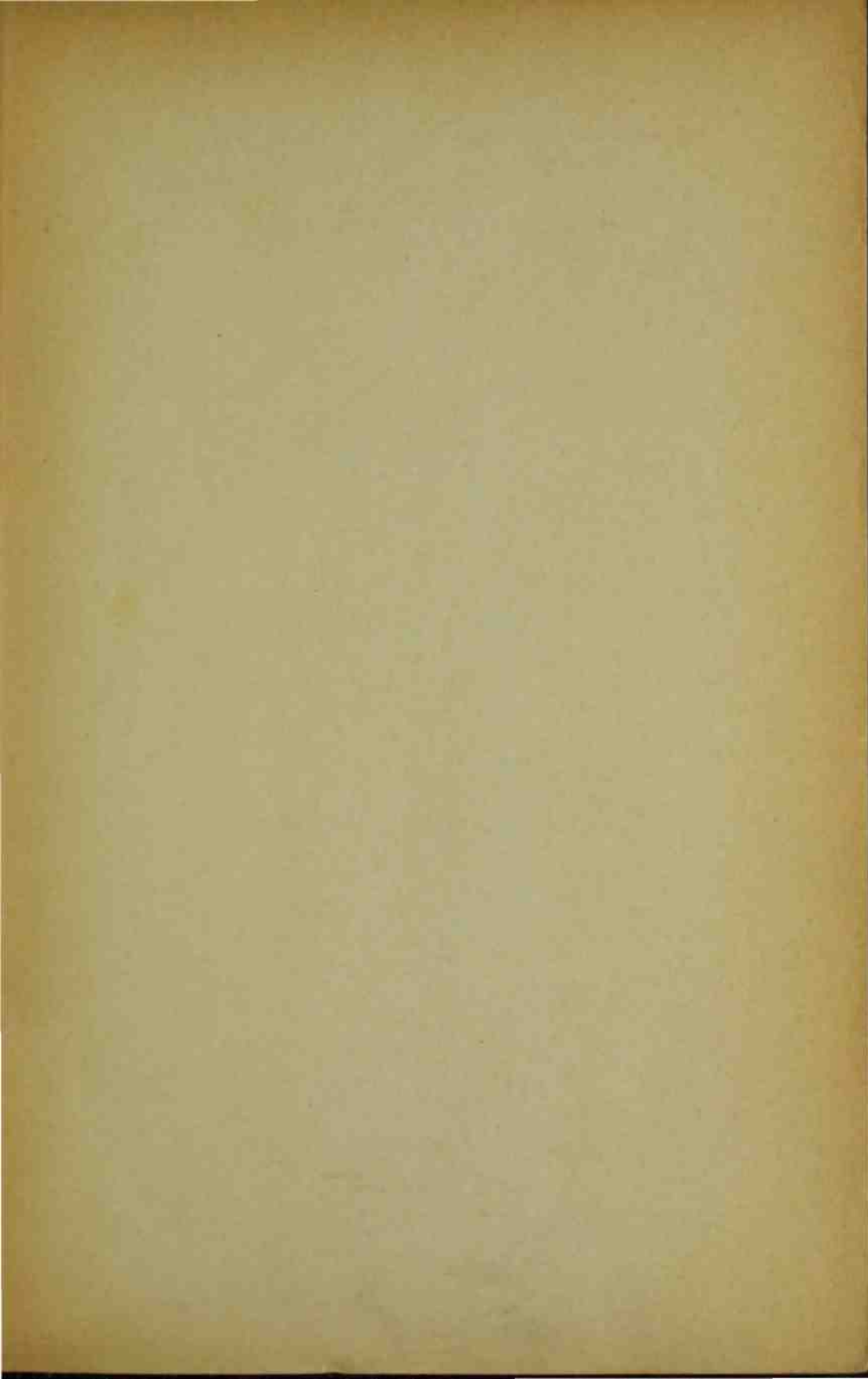
TORINO

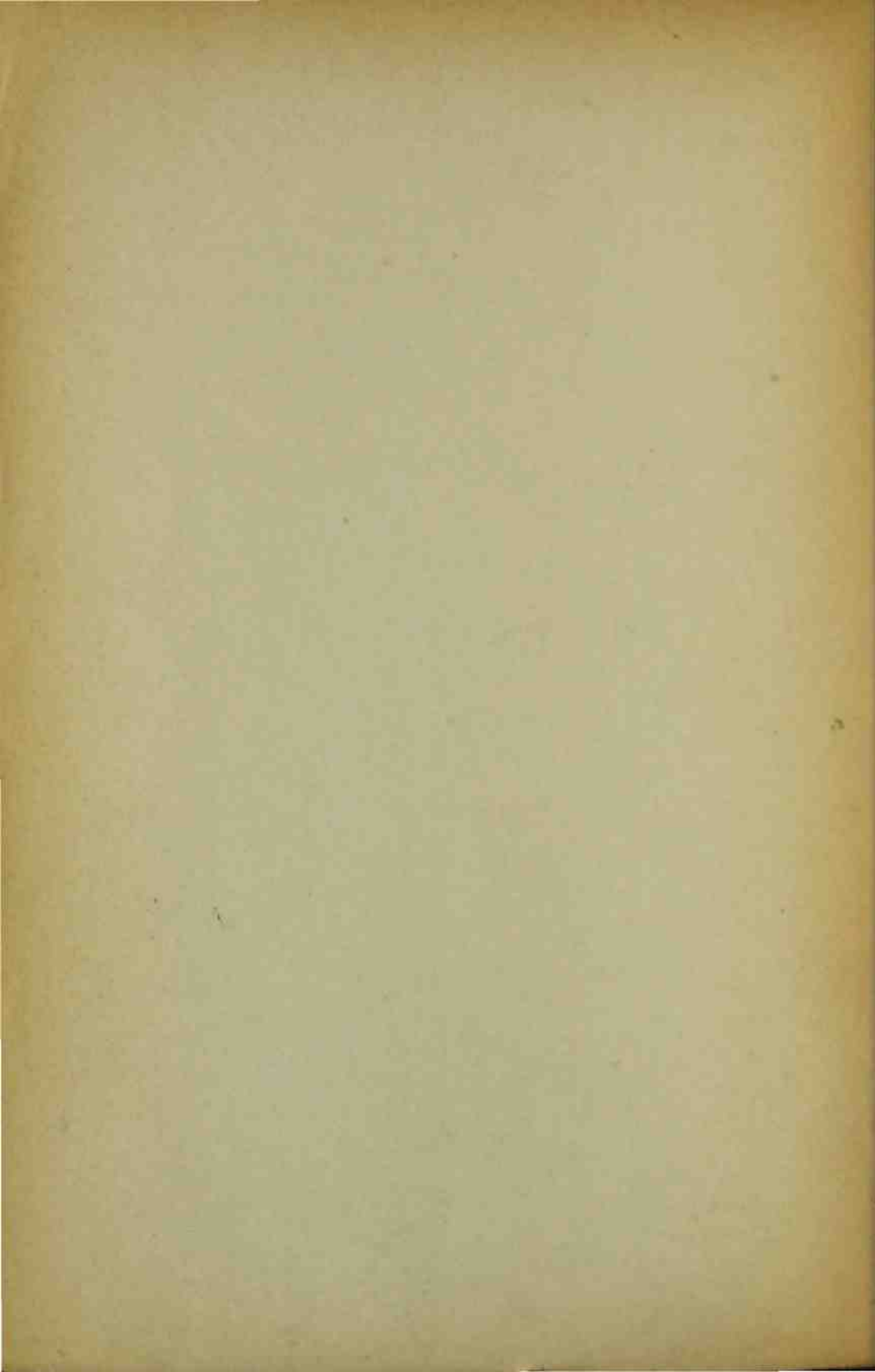
Casa Editrice

ERMANNO LOESCHER

1899







II. 110

080268748

A. FERRACCIU

DOTTORE AGGREGATO ALLA FACOLTÀ GIURIDICA

DELLA

R. UNIVERSITÀ DI SASSARI

LE
INCHIESTE PARLAMENTARI

NEL

DIRITTO PUBBLICO MODERNO



4 470

TORINO

Casa Editrice

ERMANN0 LOESCHER

1899

N.ro INVENTARIO PRE 15772

Sassari, 1899. — Tip. G. GALLIZZI & C.

AL MIO MAESTRO

COMM. PROF. AVV. GAETANO MARIOTTI

CON AFFETTUOSO OSSEQUIO



Al Lettore

L'istituto dell'inchiesta parlamentare, troppo trascurato nel diritto pubblico italiano finora, m'è parso degno di studio.

E tale studio ho intrapreso, non tanto per derivarne una completa e particolareggiata monografia, quanto per ottenere una compendiosa e sobria esposizione di principi: nella coscienza che, di fronte alla scarsa letteratura, specialmente straniera, che di tale materia si occupi, potrebbe diggià apparire pregio dell'opera il tentativo di una organica sistemazione scientifica di codesto istituto.

Onde, mi è parso di portare, con ciò, un modesto contributo alla scienza, pur dopo le geniali delineazioni che, intorno a questo grave e delicato tema di diritto pubblico, fece in Italia l'illustre Giorgio Arcoleo.

Che se, in tale limitatezza di intendimenti, non sia riuscito a condensare nell'opera un valore scientifico sufficiente, non perciò dispererei di quel benigno compatimento, di che i valenti cultori delle scientifiche discipline sono stati mai sempre larghi verso la gioventù, che con istudio d'amore si è iniziata ai loro misteri.

Per me sarebbe già in parte conseguito l'intento, quando, alla benevola considerazione che per avventura venisse fatta

*al modesto lavoro, altri di me più degni potesse attingere
vigoroso incoraggiamento ad approfondire la materia.*

*Ov' anche questa soddisfazione mancasse, rimarrebbe pur
sempre inalterato l'affetto puro e sereno per la scienza, al
quale, spero, niuna contrarietà di eventi mi farà venir
meno, giammai.*

Sassari, 1 Marzo 1899.

A. FERRACCIU

PARTE PRIMA

Le inchieste parlamentari

nella dottrina

CAPO I

Nozioni preliminari sulle inchieste

SOMMARIO — 1. Il sindacato parlamentare e le sue diverse forme - Loro fondamento giuridico - Il diritto d'inchiesta e la sua definizione — 2. Varie forme del diritto d'inchiesta - Le inchieste parlamentari: loro principale suddivisione - Di quali di esse intendiamo occuparci — 3. Le inchieste parlamentari sono un prodotto tutto moderno — 4. Vantaggi delle medesime, nell'organismo dei sistemi costituzionali — 5. Dubbiezze di tale materia nel Diritto pubblico.

1. Uno dei canoni principali del diritto costituzionale moderno sta in ciò, che solo un concetto meccanico e falso della divisione dei poteri preoccupi al punto da far ritenere impossibile qualunque reciproca loro azione.

La famosa teorica indettata al Montesquieu dall'odio profondo contro l'assolutismo regio, di cui si fecero un'arma potente di esagerazione i suoi seguaci, fu esposta in una forma talmente rigida ed assoluta da essere oggi non più accettata dalla dottrina, ed anzi in gran parte contraddetta dai nostri politici ordinamenti.

E le ampie ricerche storiche, e le profonde speculazioni sui medesimi praticate in tempi a noi vicini da insigni scrittori, quali Macaulay, Bagehot, Freeman, Todd, Hearn, Gladstone ed altri molti, hanno sufficientemente chiarito che solo da una cognizione superficiale della Costituzione inglese, quale ebbe lo stesso Montesquieu, e con lui comune il Blackstone in Inghilterra, il Delolme nel continente, poteva logicamente dedursi quella rigida teoria della divisione

dei poteri, che pur logicamente conduceva, siccome ebbe a prevedere il suo autore, al predominio illegittimo di uno di essi a danno degli altri, e perciò stesso ad una nuova forma di assolutismo: in sostanza, alla inazione dello Stato, di cui rinnegavasi la natura organica.

Intesa invece codesta separazione dei poteri come una distinzione di organi principali e di funzioni corrispondenti, concretata e guarentita per mezzo di norme sancite dal Diritto pubblico, ben si presenta quale caratteristica dello Stato rappresentativo moderno, contraddistinto, anzichè dalla assoluta separazione, dalla armonia reciproca dei diversi poteri costituzionali, nella comune cooperazione per il raggiungimento degli alti fini dello Stato.

Onde, lo esercizio delle principali funzioni statuali, lungi dal determinarsi con un possibile contrasto o conflitto fra gli organi ad esse preposti, non impedisce, che, come ad uno stesso organo possano attribuirsi più funzioni taluna delle quali non ad esso esclusiva ma comune ad altri, le medesime s'intreccino poi tra loro in tal guisa, che, senza perdere per nulla della propria indipendenza, ciascuno dei fondamentali poteri organici, ridotti generalmente all'antica triade aristotelica, abbia modo di controllare costantemente gli altri.

Che anzi, della vecchia teoria, ciò che rimane pur oggi intatto alla critica, è appunto quel concetto singolarmente caratteristico, che ripone nell'indipendenza e nel reciproco sindacato fra i poteri la base essenziale di ogni governo libero: concetto che ha ispirato, si può dire, tutte le costituzioni moderne.

Così, per quanto si attiene più direttamente al nostro tema, si concepisce di leggieri, che, come all'esecutivo è consentita un'azione diretta e continua sul legislativo, il Parlamento d'altra parte ed in ispecie la Camera più popolare eserciti in diverse guise ed in maniera sempre decisiva la più larga influenza sul potere esecutivo, vuoi sull'ordinario andamento dell'Amministrazione, vuoi sull'indirizzo politico generale del Governo.

Tal'è quella importantissima funzione assegnata dagli scrittori di Diritto pubblico, sotto il nome di *ispettiva*, alle

Camere, le quali, pure in via principale funzionando da corpi legislativi, ove rinunciassero a quella, si annullerebbero.

Vi fu anzi chi, come lo Stuart Mill nel suo rinomato lavoro sul *Governo rappresentativo*, sostenne vigorosamente doversi ravvisare nei Parlamenti dei corpi meglio adatti ad esercitare il potere d'investigazione, di controllo e di consiglio, di quello che non sieno per la funzione legislativa. E dev'essere, di fatto, non poco istruttivo in proposito l'esempio che ne viene dall'Inghilterra, la quale ha sempre considerato la Camera dei Comuni piuttosto un'Assemblea di controllo e di avviso, che un corpo politico destinato esclusivamente o principalmente alla emanazione delle leggi.

Codesta funzione ispettiva delle Assemblies, la quale, così generalmente intesa, ha per iscopo di esercitare con attività costante una certa sorveglianza sull'andamento dei diversi rami della pubblica Amministrazione, e di segnalare al Governo i desideri, le lagnanze ed i dubbi cui può condurre l'indirizzo generale dato dal medesimo alla politica, ha una giustificazione storica e giuridica ad un tempo. Poichè come da un lato ci si presenta, storicamente, sebbene sotto forme rudimentali, e più specialmente sotto l'aspetto del sindacato finanziario, la principal causa originativa dei corpi rappresentativi, così eziandio, nel suo massimo sviluppo attuale, essa deve considerarsi quale naturale e legittima conseguenza del diritto d'iniziativa, proprio a ciascuno dei membri delle Camere. Per cui, se al medesimo è consentito di promuovere e presentare alla considerazione dell'Assemblea qualunque legge nuova o modificazione ad una legge di già esistente allo scopo di soddisfare a nuovi bisogni o riparare lamentati inconvenienti, molto più dev'essergli concesso di far palesi al potere governativo le nuove esigenze e gli abusi e i danni attuali, e proporre i mezzi ed i rimedii adeguati a secondare le une ed ovviare agli altri. Senza di che, verrebbe meno il modo di soddisfare ad uno degli altissimi doveri dei rappresentanti della nazione, e lo stesso Governo rappresentativo risicherebbe di denaturarsi.

In ciò appunto, coerentemente alla natura ed agli scopi di detto Governo, sta il fondamento giuridico di codesta

funzione *inquisitiva* o ispettiva che dir si voglia del Parlamento, la ragione intima del sindacato, cui corrisponde come corollario la responsabilità ministeriale.

Tale vigilanza prende poi diverse forme, a seconda degli obbietti diversi che si propone, sia pure per farli convergere sostanzialmente ad unico scopo: quello di frenare gli abusi possibili del potere ministeriale, e proporre le più acconcie riforme all'Amministrazione.

Invero, a tacere della funzione ispettiva finanziaria, che per la sua speciale importanza costituisce un argomento di studio separato dei cultori della scienza costituzionale — il sindacato parlamentare può proporsi: *a)* o l'esame di atti politici, in rapporto al Gabinetto; *b)* o quello di servizi pubblici, in rapporto all'Amministrazione.

Quindi, le due forme principali del sindacato stesso: l'uno, di natura *politica*; l'altro, d'indole *amministrativa*. Il primo, che si estrinseca prevalentemente per mezzo delle comunicazioni del Governo, delle interrogazioni, delle interpellanze, delle mozioni e voti di fiducia: il secondo, che offre propriamente il campo alle inchieste.

A prescindere dalle comunicazioni che il Governo è tenuto spesso a fare alle Camere per metterle in grado di esercitare il loro controllo sull'andamento degli affari pubblici — è conseguenza naturale del sistema parlamentare che i membri di esse possano domandargli notizie e spiegazioni su tutti gli affari che in qualunque modo interessino la cosa pubblica: onde il diritto di interrogazione, che in generale ha breve e immediato il suo svolgimento, nè dà luogo a discussione alcuna.

Cui invece provvede il diritto di interpellanza, derivante esso pure dalla natura del sistema parlamentare, e avente sua ragione nella responsabilità dei Ministri, e per iscopo di chiedere non solo spiegazioni al Governo, ma altresì di sottoporne l'operato a discussione, qualora l'interpellante non si dichiari soddisfatto, e di provocare il giudizio della Camera per mezzo di una risoluzione che l'approvi o lo censuri.

Con le mozioni poi, e con i conseguenti voti parlamentari a favore o contro il Gabinetto si esercita special-

mente con efficacia, sebbene spesso con criterî confusi ed incerti, il sindacato nel campo politico, di cui la più alta espressione è la disapprovazione del Gabinetto stesso, che in sostanza deve ordinariamente, sebbene per via indiretta, la ragione della propria esistenza a cosiffatte frequenti manifestazioni del volere delle Camere, e meglio di quella più popolare.

Di natura prevalentemente amministrativa, è invece il sindacato che il Parlamento esercita mediante il *diritto d'inchiesta*: esso pure emanante dalla predetta funzione ispettiva, e che potrebbe definirsi « il diritto di investigare sull'andamento dei servizi pubblici a scopo di preparare provvedimenti d'indole legislativa ed amministrativa ». Onde può dirsi inerente alla natura stessa del Parlamento, ed insito al suo potere, siccome fu mai sempre considerato in quel paese che non a torto è detto lo specchio dei governi costituzionali.

2. Diverse sono le forme che il diritto d'inchiesta può assumere.

La massima distinzione che si deve fare delle inchieste deriva dal potere che le ordina: secondochè, cioè, sieno istituite dal potere esecutivo o da uno dei rami del Parlamento, prendono il nome di inchieste *reali* o *governative*, ed inchieste *parlamentari*. Le prime, che il Ferraris chiamerebbe anche inchieste *amministrative speciali* o semplicemente *amministrative*, pur essendo importantissime, non ci appartengono, costituendo esse oggetto di studio del diritto amministrativo.

Le inchieste parlamentari si distinguono in due grandi gruppi, rispondenti alle due principali funzioni del Parlamento già indicate, la legislativa e la inquisitiva. Vogliansi denominare inchieste *pubbliche*, o meglio *legislative*, quelle che, facendo capo alla prima di dette funzioni, che esercitandosi per mezzo dell'inchiesta penetra talora nel vivo dell'Amministrazione, si dirigono alla indagine di fatti e di conoscenze che deggiono principalmente servire di sussidio alla legislazione: sono mezzi, e mezzi efficacissimi di cui lo Stato spesso si serve per istudiare le condizioni dei diversi rami dell'attività sociale ed economica, riguardano

perciò stesso più direttamente la società, e vengono preordinate allo scopo precipuo di preparare le riforme legislative, specie in ciò che riguarda la economia sociale, che va man mano ridestando l'attività dei Parlamenti dei paesi più civili. Senonchè, a questo scopo giovano più spesso e si adibiscono le inchieste governative, mediante Commissioni composte talora esclusivamente da membri del Parlamento. (1)

Dovrebbero invece chiamarsi vere e proprie inchieste *parlamentari* quelle istituite dalle Camere per investigare l'andamento dell'Amministrazione e togliere ad esame il processo dei pubblici servizi allo scopo di migliorarne i congegni o reprimerne gli abusi, come anche l'azione dei Ministri nei rapporti tra la legge ed i servizi in ciò che si attiene direttamente alle relazioni tra il Parlamento ed il potere esecutivo, ed infine l'operato dei propri membri in cose strettamente connesse all'Amministrazione dello Stato. (2)

Ed è di queste, che noi intendiamo propriamente occuparci, dacchè, come espressione vera del sindacato parlamentare, hanno uno scopo che costituisce per sè stesso una funzione propria e distinta delle Camere.

Così, non giova intrattenersi sulle inchieste *elettorali*, istituite dal Parlamento al fine di accertare i fatti necessari a pronunciare sulla convalidazione od annullamento di una elezione contestata, poichè in questo caso lo scopo della verifica delle elezioni dipende ed è assorbito dalla prerogativa inerente al Parlamento di escludere i propri membri inleggibili: nè tampoco delle inchieste *giudiziarie*, ordinate dal Parlamento propriamente in seguito alla dichiarazione di messa in accusa di uno o più Ministri e dirette a raccogliere quell'insieme di prove e documenti che vuolsi ravvisare necessario a darle un fondamento giuridico; poichè in questo caso, lo scopo dell'accusa dei Ministri è penetrato dalla facoltà riconosciuta ad uno dei rami del Par-

(1) Cons., per le inchieste pubbliche, il pregevole Saggio IV di C. F. Ferraris, nei « *Saggi di scienza dell'Amministrazione e della Economia politica* » 1879, p. 95 e segg.

(2) In questo senso, vedi Arcoleo, *Le inchieste parlamentari* (in *Annuario di scienze giuridiche, sociali e politiche*, 1882, p. 211).

lamento di giudicare quelli chiariti colpevoli nello esercizio di lor funzioni.

Quest'ultimo genere di inchieste non va peraltro confuso con quelle tendenti ad una verifica preliminare di fatti per lo scopo di apprezzare e riconoscere se sussista o meno la necessità della messa in accusa: nella quale ipotesi, saremmo pur sempre nel campo delle inchieste parlamentari di natura politica, rispondenti al principio della responsabilità ministeriale, che può condurre ad una messa in accusa, epperò presuppone nel Parlamento la facoltà d'inquirere per la bisogna.

Ripetiamo pertanto, che le inchieste parlamentari propriamente dette, che deggiono formare obbietto del presente studio, sono quelle esclusivamente preordinate dalle Camere al fine di giudicare l'andamento di alcuni servizi amministrativi, od anche l'operato dei Ministri e la condotta dei propri membri in affari attinenti alla cosa pubblica.

Onde costituiscono il mezzo precipuo d'informazione per l'esercizio del controllo essenziale al Governo rappresentativo, e sono il naturale corrispettivo della responsabilità politico-giuridica dei Ministri.

Le inchieste pubbliche esorbitano a dir vero da questo campo: epperò di esse se ne potrà tener conto solo in quanto possono avere dei principî comuni alle inchieste parlamentari.

3. Tanto le une che le altre si presentano come un prodotto tutto moderno.

Se l'inchiesta amministrativa, sotto forma di semplice ispezione gerarchica, può concepirsi anche sotto il regime assoluto, ove in esso si trovi fissato un organismo purchessia di servizi, l'inchiesta pubblica al contrario, fondata sulla maggior possibile pubblicità e sul benevolo concorso dei cittadini, non poteva nascere che là dove l'opera delle leggi si appartenesse diggià ai corpi rappresentativi.

Ma poi, soprattutto l'inchiesta parlamentare propriamente detta presuppone un ordinamento politico di data tutt'affatto recente.

Essa non potè sorgere che quale naturale estrinsecazione della potestà di sindacato e di controllo del Parla-

mento sul potere esecutivo: la quale potestà, se pure fu l'aspirazione identica che caratterizzò la intera storia degli Stati generali di Francia e degli Stati sardi, nonchè delle antiche Cortes spagnuole, delle Diete germaniche e soprattutto dei primi Parlamenti inglesi, non si può disconoscere quale caratteristica dello Stato moderno a forma rappresentativa, di quello Stato cioè che consente la partecipazione dei cittadini all'esercizio dei pubblici poteri, mediante l'istituto della rappresentanza, che su di essi eserciti in nome del paese una continua ed attiva vigilanza. Nè tale concetto, all'infuori dell'Inghilterra, data veramente che dall'epoca della grande Rivoluzione, la quale lo contrappose appunto a quello della onnipotenza dello Stato antico e medioevale, allora prevalente, nonchè a quello della diretta partecipazione alla sovranità, quale veniva concepita nell'antichità ed imperfettamente attuata con le istituzioni consultive dei tempi di mezzo.

Il diritto d'inchiesta pertanto non poteva sorgere che col sistema rappresentativo, mentre sotto i regimi assoluti ed i governi di prerogativa non poté assumere che la semplice forma di ispezione gerarchica amministrativa, disgiunta dalla natura vera del sindacato parlamentare, che presuppone la costituzione e la periodica vigilanza di un bilancio e di un organismo di servizi fissato per legge. E siccome, ancora, il sistema rappresentativo andò spontaneamente esplicandosi, dopo i rivolgimenti politici del 1848, in una forma migliore che è quella di Governo parlamentare, quale vige oggidì presso parecchi Stati costituzionali: e siccome il concetto vero della responsabilità ministeriale, la quale si annoda e corrisponde al potere di sindacato proprio del Parlamento, ebbe ad affermarsi nella sua vera natura soltanto con lo ulteriore svolgimento attuato da quel regime: così deve dirsi in realtà che l'istituto dell'inchiesta parlamentare, la quale, come espressione altissima del sindacato, si collega intimamente allo sviluppo della responsabilità ministeriale, sia un istituto di recentissima data.

4. Nè ciò toglie peraltro, che, nella imperfetta elaborazione dottrinarla in cui esso trovasi ognora avvolto, se

ne sieno potuti ben presto riconoscere gl'immensi vantaggi, in relazione all'organismo degli attuali sistemi costituzionali.

a) Dovendosi l'inchiesta parlamentare riguardare quale uno dei più notevoli controlli parlamentari sull'Amministrazione, ne deriva che essa costituisca per ciò solo una delle più importanti guarentigie politiche del Governo legale, praticamente secondando la tendenza sempre più carezzata dai pubblicisti moderni verso quello Stato giuridico ch'è l'ideale vagheggiato dalla scuola germanica, preteso rimedio ai danni ed abusi gravissimi inerenti al sistema di partito;

b) Ma, oltre che un freno preventivo in questo senso, le inchieste offrono al Parlamento il mezzo più acconcio per riscontrare i mali che affliggono di fatto i diversi rami della pubblica Amministrazione, onde poi esso possa facilmente avvisare alle sapienti cure terapeutiche;

c) E gli è appunto nella coscienza di questa suprema utilità di tal mezzo investigativo, rischiarato nel suo esercizio dallo impulso delle correnti della pubblica opinione, che il paese riesce man mano a tranquillarsi, quando sia stato falsamente eccitato o sviato nel giudizio da caluniose insinuazioni a riguardo della pratica correttezza dei metodi governativi;

d) Onde poi anche, la nazione tutta viene abituandosi a considerare l'opera parlamentare siccome rispondente sempre alle manifestazioni della volontà nazionale, e perciò stesso agli alti scopi prefiniti alle istituzioni rappresentative-parlamentari, che nell'assenso della coscienza pubblica trovano lor base essenziale di ordinata esistenza e di forza progressiva;

e) Per altro verso, i cittadini, illuminati sulla ragione intima delle più importanti deliberazioni parlamentari, vanno sempre più acquistando quel senso di partecipazione veramente cosciente alla cosa pubblica, senza di che è follia sperare qualunque miglioramento progressivo dei moderni ordinamenti politici;

f) Infine, oltrechè contribuire alla educazione politica generale del popolo, l'inchiesta parlamentare è mezzo effi-

cacissimo per addestrare i rappresentanti, mediante la più svariata ispezione sui diversi servizi e congegni amministrativi dello Stato, alla conoscenza pratica dei pubblici negozi, che è presupposto indispensabile di ogni buon governo: a formare quindi, e non soltanto conoscere ed apprezzare, i veri uomini di Stato (1).

Onde, per ciò tutto, le inchieste parlamentari furono anche di recente considerate, nell'organismo dei sistemi costituzionali, quale parte principalissima, senza della quale non può rettamente funzionare un Governo parlamentare (2); il vero grande laboratorio, come disse A. Pierantoni (3), della correzione dei danni, l'apparecchio alle riforme, la remozione degli abusi, e propriamente il metodo sperimentale applicato al Governo politico.

Di qui, eziandio, la importanza massima da attribuirsi dalla scienza allo studio di questo istituto, allo scopo di coordinarlo praticamente ai suoi veri fini.

5. Senonchè il diritto d'inchiesta parlamentare, tuttochè generalmente ammesso nel suo fondamento, si è trovato nel suo sviluppo scientifico avvolto fra controversie infinite, e quasi dovunque si è ravvisato turbativo del principio della indipendenza dei poteri dello Stato, generatore di confusioni ed equivoci fra le diverse competenze del medesimo.

Così è avvenuto che la scienza del Diritto pubblico, ben lungi dallo averlo fissato e svolto con relativa certezza in una dottrina autonoma, rispondente al suo vero attributo costituzionale, ha preferito trascurarlo quasi affatto, o tutto al più relegarlo tra i vieti arnesi della retorica politica ed i consueti espedienti destinati, nella pratica del regime rappresentativo, ad alimentarne la insufficienza teorica da molti pretesa.

(1) Cons. per una sintesi molto pregevole su parecchi dei prenotati vantaggi dell'inchiesta parlamentare, l'opera pure un po' vecchia del De Vincenzi, *Delle Commissioni parlamentari d'inchiesta e di alcune altre riforme nel Governo*, Firenze 1866, pag. 50-56.

(2) Cons. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Vol. I, pag. 841.

(3) *La ragione delle inchieste parlamentari*, Roma, 1894, Cap. I.

Della poca o niuna fecondità dei risultati pratici delle inchieste parlamentari, si è attribuita la colpa ora agli uomini, ora alle istituzioni: e molto si è soventi discorso nell'uno e nell'altro senso. Ma non si è peranco abbastanza compreso che qualunque istituto giuridico o politico, perchè funzioni conforme ai propri fini, e come tale sia bene apprezzato e durevolmente accolto nonchè illuminato dalla opinione pubblica, ha d'uopo di essere con precisione determinato, nella sua natura, dalla scienza: ne seguirà quindi, qual degno riscontro, un adeguato svolgimento del suo processo organico, nella pratica.

È tempo pertanto di richiamare lo studio di codesto istituto, sorto dopo lunga gestazione qual naturale e necessaria evoluzione del sistema rappresentativo, ai suoi veri principî, e, facendo tesoro delle scarse ricerche eseguite in proposito dai cultori del diritto costituzionale che se ne occuparono, nonchè dei preziosi insegnamenti offerti dalla giurisprudenza parlamentare dei paesi più progrediti, tentare di dileguare le incertezze ognora regnanti intorno ad esso, e coordinarlo senz'altro al sindacato parlamentare, di cui, come dicemmo, costituisce la vera e propria espressione: anzi, può aggiungersi, l'unico mezzo legittimo onde il Parlamento possa politicamente, ma non meno efficacemente influire sull'Amministrazione, sostituendo con ciò quel genere d'illecite ingerenze parlamentari, che, come la peste peggiore della vita politica, sono state finora senza tregua deplorate dai migliori giuristi e pubblicisti d'ogni paese.

Che se, pertanto, codeste lamentate ingerenze altro non rappresentano se non la mistificazione del potere vero di sindacato del Parlamento sull'esecutivo; a far rientrare nei suoi giusti confini tale sindacato, molto dovrebbe certamente contribuire, per ottenere nella pratica salutari effetti, la ricostruzione teorica dello istituto della inchiesta parlamentare, che a quello direttamente si congiunge.

Ed è ciò, di cui dobbiamo occuparci nel corso del presente lavoro.

CAPO II

Le inchieste parlamentari nei rapporti con le Camere

SOMMARIO — 1. La cosiddetta onnipotenza parlamentare in relazione al potere d'inchiesta - Limiti di questo potere - Quando lo si debba mettere in esercizio — 2. Suo diverso apprezzamento nei governi semplicemente rappresentativi ed in quelli parlamentari - negli Stati a forma repubblicana e nelle monarchie — 3. La Camera dei deputati ed il Senato nello esercizio del diritto d'inchiesta — 4. La Camera e la nomina delle Commissioni d'inchiesta - Intervento del Governo — 5. Epoca dei lavori delle Commissioni - Loro sede - Facoltà di delegazione — 6. Pubblicità dei procedimenti — 7. Le relazioni d'inchiesta alla Camera, e le loro conseguenze.

1. Non v'ha studio di diritto parlamentare, che non debba trarre sua ispirazione e fondamento ai principî della Costituzione inglese — il più delicato organismo, a giudizio del Gladstone (1), che siasi mai procreato da una lunga gestazione storica, forse la costruzione più notevole che si scorga nell'ampio orizzonte politico, sorta senza rumore, come il tempio di Gerusalemme.

Specie in materia d'inchiesta, così connessa alla teorica della fusione e limitazione reciproca dei poteri pubblici, urge attingere a quella i sommi principî di diritto pubblico: e più specialmente ancora, ove, come qui dappprincipio,

(1) *Consanguinei d'oltremare* (in Biblioteca di Scienze politiche, serie I, vol. VI, parte I, pagg. 203, 225).

ci dobbiamo richiedere quando e fino a qual punto il Parlamento abbia facoltà di ordinare inchieste.

Tanto più che potrebbe farla ritenere illimitata, ed ingiustamente, un falso concetto della cosiddetta onnipotenza parlamentare inglese, il quale altro non è che una derivazione arbitraria della ingiustificabile concezione che di essa si ebbe in Francia. Dove le esagerazioni della teorica del Montesquieu, alimentate dalla necessità della reazione politica contro l'oppressione assolutista dei secoli precedenti, condussero direttamente a conferire, per contrapposto all'autorità esecutiva, assoluta preponderanza al potere legislativo ed all'Assemblea che lo incarna. Onde poi quella serie di trasmodanze, che andarono a finire negli orrori del Comitato di salute pubblica, per far constatare, nel fatto, che la pratica doveva necessariamente, in base a quella teorica e sorpassandola, operare nient'altro che la sostituzione di una nuova e peggiore forma di assolutismo a quello forse più illuminato del potere personale del principe. E quando si tentò e ritentò, successivamente, di ristabilire quell'equilibrio di poteri, che le grandi scosse rivoluzionarie del passato avevano viemmaggiormente turbato, non si riuscì che ad alimentare una sempre viva e perenne diffidenza reciproca fra di essi, senza poterli comporre a quella unità di voleri e d'intendimenti, che costituisce invece il vanto caratteristico della Costituzione inglese.

Della quale è pure assioma fondamentale, che la Camera dei Comuni sia il più grande potere dello Stato, e tutto possa, fuorchè trasformare un uomo in donna; ed anzi il potere cosiddetto costituente non vi è inteso se non compenetrato nel potere legislativo ordinario dell'Assemblea: ma ciò non significa punto che questa possa a suo piacere invadere ed usurpare il campo delle altre competenze, penetrare dovunque, e dappertutto portare la propria investigazione: ossequente invece com'è, sempre, ai diritti fondamentali dello Stato, a differenza dal Continente, dove spesso l'onnipotenza parlamentare non è intesa che come un omaggio cieco alla brutale maggioranza numerica.

Basta, per convincersene, dare uno sguardo in proposito all'opera magistrale del Todd, la quale ha forse meglio

di ogni altra messo in luce le relazioni della prerogativa regia col Parlamento, in Inghilterra.

Dove, infatti, dal Pitt al Fox, al Russel, al May ed ai più insigni politici e scrittori, non si dubitò di riconoscere alla Camera dei Comuni, quale ufficio costituzionale ed anzi dovere imprescindibile, il sorvegliare le amministrazioni esecutive ed esercitare il potere d'inchiesta, con l'intendimento di censurare o di punire, nei casi in cui s'avessero a sospettare gravi abusi amministrativi.

Ma, d'altra parte, ritenendosi la vera responsabilità dei Ministri fondata sulla loro libertà d'azione nello esercizio legittimo dell'autorità della Corona, non si esitò neppure a considerare quella generale responsabilità siccome sufficiente guarentigia, nelle circostanze ordinarie, dello scrupoloso adempimento delle alte funzioni governative. E le funzioni del Parlamento si riguardarono sempre piuttosto di sorveglianza che di amministrazione, nei cui minuti particolari non fosse lecito ad esso d'interporsi: onde bene lo Canning definiva la Camera dei Comuni un'Assemblea di controllo e un'Assemblea di consiglio, la quale, nei casi di speciale importanza, deve tentare di prevenire la necessità del controllo mediante l'opportuna interposizione di consiglio.

Di qui la necessità d'intendere la sorveglianza, che il Parlamento o l'una delle due Camere può costituzionalmente esercitare sul potere esecutivo, entro certi limiti. Per cui, se il Parlamento, come riteneva il May, ha diretta sorveglianza su ogni ramo d'amministrazione dello Stato, e però può sempre investigare la condotta dei pubblici ufficiali e pronunciare il suo parere sul modo, con cui le varie funzioni di governo sono state o debbono essere esercitate, non può peraltro inviare i propri ordini e le proprie istruzioni all'ultimo degli ufficiali esecutivi in relazione all'adempimento delle sue funzioni, bastando invece che il potere di esso sull'esecutivo si espliciti indirettamente, ma non perciò con minore efficacia, per mezzo dei Ministri della Corona.

Così è, che ogni intromissione diretta, per via di risoluzione del Parlamento, nei particolari del Governo, si

ritenne mai sempre inconciliabile coll' autorità regia, epperò sovvertitrice del principio fondamentale della Costituzione inglese, che affida tutto il potere esecutivo al Sovrano, nel mentre che assicura una completa responsabilità per l'esercizio di tutti gli atti del potere supremo; e sempre l'intrusione dei Comitati parlamentari nelle materie di spettanza della giurisdizione governativa fu egualmente lamentabile, siccome inevitabilmente distruttiva di ogni vera responsabilità e creatrice di un arbitrario potere tirannico.

Onde benissimo conclude il Todd, che, senza ricusare a niuna delle due Camere il diritto di rivolgersi alla Corona su qualsiasi argomento, giova riconoscere il grave danno pubblico che deriverebbe da ogni atto del Parlamento che tentasse di collidere coi Ministri della Corona nelle minute parti dell'Amministrazione, la sconvenienza di domandare documenti che i consiglieri responsabili della Corona considerassero necessario negare, e l'indole inescusabile di ogni intrusione del Parlamento negli affari privati di individui o di consessi, senza che una giusta causa legittimi tali atti. « Finchè — soggiunge — il ministero in carica conserva la fiducia del Parlamento, non è saggio nè conveniente, di regola generale, lo incepparne l'azione in materia amministrativa. Coloro che rispondono direttamente per la condotta dei pubblici affari, possiedono essi stessi le notizie necessarie per esimersi da tale responsabilità. Il Parlamento esercita un diretto controllo sui Ministri da cui i pubblici affari sono geriti; ha diritto di fare inchiesta intorno ad ogni eccesso od abuso di potere, avvenga questo per parte dei Ministri oppure di qualsiasi altro funzionario pubblico; può anche esprimere la propria opinione intorno ad un atto del Governo, ed accade sovente che la semplice dichiarazione dell'avviso del Parlamento su qualche atto amministrativo controvertibile, ancorchè non accompagnata da mozione formale, basti a decidere il Governo a modificare i propri progetti conforme ai sentimenti manifestati dalla Camera. Ma tutto ciò non consente ancora al Parlamento di usurpare le funzioni esecutive, ed è molto diverso da quegli atti, per cui la Camera dei Comuni volesse imporre l'adozione del proprio parere su una questione

di amministrazione, senza tener conto di quello del Governo o dell'altra Camera; metodo questo, il quale tenderebbe a distruggere l'armonia necessaria tra i varî poteri dello Stato, ed a trasferire la potestà esecutiva, dalle mani dei Ministri responsabili, in quelle di una democrazia priva di responsabilità e di controllo » (1).

Giova pertanto, a bene apprezzare i limiti del sindacato parlamentare, tenere sempre distinti i due concetti di Governo e di Amministrazione. La responsabilità ministeriale in tanto ha ragione di essere ed in tanto può soprattutto riuscire efficace, in quanto si riferisce all'azione del Gabinetto nei rapporti fra la legge ed i servizi: se si intende estenderla ed addentrarla nelle minute parti dell'Amministrazione e nei particolari dei servizi stessi in rapporto alla condotta degli ufficiali subalterni, diventa affatto illusoria; e l'azione del controllo parlamentare, nonchè rimanere paralizzata nei suoi effetti, si trasforma in un'arma di despotismo irresponsabile, perchè esorbita dai suoi limiti invadendo senza freni le altrui competenze.

Ciò fu bene inteso in Inghilterra, dove la praticata distinzione fra i due concetti suesposti ha saputo mantenere da un lato un completo sistema di guarentigie giuridiche nell'Amministrazione, e dall'altro conservare integra, ma pur contenuta nei suoi giusti confini, la potestà sindacatrice di quell'Assemblea, che il più delle volte col consiglio previene la necessità del controllo, come voleva Canning. Onde, quando ricorre essa stessa ai mezzi inquisitoriali consentiti dalla pratica costituzionale all'esercizio del controllo, trova il sussidio e la cooperazione fiduciosa dei pubblici poteri come dei cittadini, concordi nel volere la repressione degli abusi derivati dallo esercizio illegale ed oppressivo dell'autorità dei Ministri o dalla loro noncuranza degli avvisi manifestati dall'Assemblea, che esercita il supremo potere del Parlamento inglese.

Di ciò è facile persuadersi, sol che, leggendo tutto il capo V dell'opera citata del Todd, si ponga mente all'ap-

(1) Cons. Todd, *Il governo parlamentare in Inghilterra* (in Biblioteca di Scienze politiche, serie I, vol. 3, pagg. 226, 229, 256, 257).

plicazione che i principî esposti rapporto al potere di sindacato del Parlamento sull'Amministrazione, ebbero in ogni altro ramo della regia prerogativa: come a dire, in materia ecclesiastica, rispetto all'esercito ed alla marina, nella prerogativa di grazia, in quella di concedere onorificenze, nell'altra riguardante la nomina sorveglianza e destituzione dei pubblici funzionarî, nella pratica delle relazioni colle potenze estere, e simili.

Se, pertanto, vuolsi circoscritto entro certi limiti il sindacato del Parlamento sull'Amministrazione, onde quello abbia a mantenersi nelle sfere della propria competenza e questa a svolgersi indefinitamente in ciascun ramo e nelle differenti forme della propria attività — ne discende quale conseguenza legittima, che v'hanno pure da essere taluni limiti alla facoltà di ordinare inchieste, che si riconosce all'Assemblea quale alta e necessaria estrinsecazione del sindacato. Limiti, ben si comprende, che non possono nè debbono affidarsi alla sanzione legislativa, come meglio chiariremo in seguito, bensì lasciarsi dipendere unicamente da quello stato oscillante di maggiore o minore equilibrio esistente fra il Parlamento ed il Gabinetto: impossibile a fissarsi in astratto ed in modo assoluto nella scienza, variabile com'è e dev'essere a seconda del grado differente di elasticità degli ordinamenti politici dei paesi retti a forme costituzionali.

Criterî soltanto approssimativi è lecito stabilire a questo riguardo.

a) Posto che il Parlamento non possa intervenire col suo sindacato nei minuti dettagli dell'Amministrazione, che nei casi manifesti di gravi abusi, ritenendosi il più spesso pericolosa una soverchia ingerenza dell'Assemblea nel campo amministrativo, è chiaro che non sempre s'ha da ritenere giusta nè utile o conveniente una inchiesta parlamentare su fatti d'ordine amministrativo allo scopo di colmare le lacune o riparare ai disordini esistenti nell'andamento dei servizi: mentre invece va sempre sostituita, nelle circostanze ordinarie, da tutti questi altri mezzi riparatori che sono a disposizione del Governo, specie con l'inchiesta amministrativa, e riservata solo ai casi gravi,

nei quali più non giovi affacciare il pericolo di svelare la debolezza del Governo, esautorare l'Amministrazione e sconvolgere la pubblica fiducia;

b) Occorre perciò stesso un esame preliminare dei fatti, per dedurne se siano d'ordine generale o speciale, e per discernere se, anche nel primo caso, non sia piuttosto consentanea all'attività governativa, che a quella dell'Assemblea, la natura delle indagini da farsi;

c) Quindi ancora la necessità di esaminare se l'indole della materia da sottoporsi ad inchiesta sia tale da poter eventualmente provocare, durante il suo corso, dei provvedimenti per parte del Governo, nel qual caso, per non inceppare l'azione del potere esecutivo, gioverebbe rinunciare alla inchiesta di natura parlamentare;

d) Nè è a trascurarsi lo apprezzamento del tempo necessario a condurre a termine l'inchiesta, onde non avvenga che la materia estendendosi oltre il limite consentito alle commissioni parlamentari, s'abbia poi necessariamente a sostituire una nuova Commissione o ad usufruire dei lavori della precedente od anche a trasandare affatto l'inchiesta, nel caso di una chiusura di sessione o di un cambiamento di governo;

e) Infine, giova indagare se la pubblicità derivante dalla inchiesta parlamentare non costituisca rimedio peggiore del male che si lamenta, contribuendo ad accrescere le proporzioni di quello di fronte alla scossa fiducia del volgo, onde s'abbia gratuitamente a rendere ad esso sospettabile tutto l'andamento dell'Amministrazione, che verrebbe ad indebolirsi;

f) In ogni caso, quando pure concorrano tutte le circostanze di fatto vevoli a giustificare un intervento diretto del Parlamento nell'Amministrazione, occorre determinare con precisione l'obbietto dell'inchiesta, allo scopo di prefinire ed apprezzare equamente i limiti entro i quali essa debba contenere le proprie indagini;

g) Sempre poi, è preferibile che l'inchiesta di natura parlamentare sia pur condotta con la cooperazione e con l'aiuto del Governo, che può talora riuscire utile, non tanto per la natura speciale delle investigazioni da farsi quanto

per la maggiore speditezza di che la renderebbe suscettibile, facendo direttamente valere la forza della propria autorità.

Virtù peraltro complesse, codeste tutte, di limiti e di accordi reciproci, che non trovano sede se non là dove i Parlamenti, senza pretendere ad una onnipotenza arrogante e sempre invadente, sanno riporre il segreto di lor forza ed autorevolezza nel sapersi sempre contenere nella sfera di loro azione legittima. Nel che è maestra l'Inghilterra, ove il Parlamento, mentre è riuscito anzi tempo a definire la sfera del potere esecutivo, ha saputo del pari, finora almeno, e salve le naturali trasformazioni democratiche derivate a quella costituzione dalle ultime riforme, limitare sè stesso.

E gli è appunto a questa coscienza del limite del sindacato parlamentare, che l'inchiesta, attingendo tutta la sua obbiettività, deve il suo valore, come la ragione del suo essere e la sua natura, nonchè eziandio il suo scopo, il modo di costituirsi o di svolgersi, e soprattutto la efficacia dei suoi risultati (1)

2. Tutto ciò si ottiene sufficientemente in una forma di governo parlamentare, il quale esclude la responsabilità della Corona, come l'assoluta separazione dei poteri — non in quella semplicemente rappresentativa, che mantiene, con la responsabilità del capo dello Stato necessaria alla sua autorità, una completa separazione dei poteri.

L'esempio dell'Inghilterra, paragonato a quello della Prussia e degli altri Stati germanici, ne dà la più splendida prova.

In Inghilterra, soltanto dopo che la responsabilità ministeriale dinanzi al Parlamento, già affermatasi esplicitamente dal 1711 insieme al concetto che non v'ha prerogativa della Corona che vada esente dal controllo e dal consiglio parlamentare, andò consolidandosi col regime parlamentare

(1) Cons., nello stesso senso, la notevole sintesi dell'Arcoleo nell'opera citata, pagg. 240-243.

Cons. pure, dello stesso autore, specie per quanto ha attinenza ai limiti della sorveglianza parlamentare, il notissimo e rinomato lavoro sul *Gabinetto nei governi parlamentari*, passim.

e fu convenientemente determinata e compresa, solo allora le Commissioni d'inchiesta divennero una parte veramente integrante ed incontestata di quel meccanismo politico (1).

Nè ciò avvenne certamente in epoca precedente alla rivoluzione del 1688, quando, per le persistenti irregolari relazioni tra la Corona ed il Parlamento, i Ministri, nominati dal Sovrano, non erano responsabili che verso di lui, ed il Parlamento non aveva mezzo di far sentire le proprie opinioni nelle questioni di amministrazione che con lamenti e rimostranze postume. Fu solo dopo gl'importanti cangiamenti derivati alla costituzione inglese da quella rivoluzione, che venne a stabilirsi l'armonia tra i poteri legislativo ed esecutivo, in luogo della gelosia e dello spirito d'antagonismo, che avevano caratterizzato i governi di prerogativa (2).

E' noto, infatti, che i principali cangiamenti determinati dallo sviluppo della costituzione inglese dopo la rivoluzione suddetta, furono, da un lato il trasporto virtuale del centro e della forza dello Stato dalla Corona alla Camera dei Comuni, dove attualmente risiede il supremo potere politico dello Stato (3): dall'altro, la formazione graduale di un quarto potere, il Gabinetto, che partecipando della vitalità degli altri tre, si assunse l'incarico di farli camminare armonicamente: quarto potere, che, come notò il Gladstone (4), vivendo parassitariamente della vita degli altri, nè avendo un'esistenza propria, serve a connettere in un triplice nodo l'attività costituzionale del Re, dei Lordi e dei Comuni, e concentra in sè tutta la forza del Governo, diventando veramente ogni giorno più il centro di gravità della macchina dello Stato.

In altri termini, fu con la rivoluzione determinato e chiarito il concetto del Governo parlamentare, dopo essere stato lentamente elaborato dalle saggie esperienze delle passate generazioni, tendenti a stabilire una concorde armonia di intendimenti e di voleri fra la Corona e il Parlamento.

(1) Cons. in questo senso Todd, op. cit., pp. 673, 928.

(2) Cons. ivi, pp. 656, 647, 10, 12.

(3) Ivi, pag. 13.

(4) Gladstone, op. cit, pag. 211.

Ciò, si ottenne appunto mediante le due suesposte trasformazioni: alle quali dovette rispettivamente corrispondere da un lato l'aumento del potere di consiglio e di controllo della Camera dei Comuni, che più direttamente rappresenta il paese, dall'altro l'affermarsi sempre più preciso del concetto della responsabilità dei Ministri verso il Parlamento, il quale costituisce a dir così l'essenza del Governo parlamentare. Di cui è conseguenza inevitabile, che tutte le amministrazioni dello Stato rimangano soggette al controllo parlamentare: il quale ben si comprende che abbia acquistato una espressione sempre più precisa, quanto più sono venuti affermandosi i meravigliosi sviluppi di quella forma di governo, col secolo nostro. Onde si comprende altresì, come le inchieste, che nella elaborata struttura del Governo parlamentare hanno un'importanza capitale, sieno venute man mano a costituire una parte principalissima dello sviluppo attuale dell'organismo politico inglese.

E per vero, quando questa complicata istituzione ch'è il Gabinetto, sia così bene organizzata da rispondere propriamente ai suoi fini come in Inghilterra, si ha quale conseguenza dell'opera sua nel campo dell'azione: *a)* che viene a stabilirsi un Governo forte, indipendente, autorevole per la doppia corrente di fiducia che affluisce dalle sue vene alla Corona per un verso, alle Camere per l'altro; *b)* che perciò le Camere trovano resistenza ad ingerirsi indebitamente nei particolari dell'Amministrazione non interessanti il paese, nè tentano quindi di sconvolgerne coll'opera del sindacato l'andamento, soggetto nelle sue linee principali all'autorità della legge; *c)* che d'altra parte il principio della responsabilità ministeriale consente la più larga azione del sindacato in tutte quelle materie, nelle quali non v'abbia modo di sottrarsi alla forza di esso.

In sostanza adunque, il Gabinetto interponendosi quale mezzo precipuo di armonia fra i pubblici poteri, specie il legislativo ed esecutivo, riesce ad ottenerne la reciproca concorde cooperazione al solo fine dell'interesse supremo dello Stato; ed anzi, per riuscirvi, consente fra di essi quell'azione di sindacato reciproco che vale ad impedirne

il guasto o la corruzione, ma la consente entro quei limiti oltre i quali vi sarebbe usurpazione vera, predominio di uno sull'altro, sovrapposizione anzichè cooperazione, turbamento anzichè armonia.

Tutto ciò non può accadere nei sistemi semplicemente rappresentativi. Dove, mancando la istituzione di un Gabinetto parlamentare e conservandosi al Capo dello Stato una vera autorità personale ed un potere di governo indipendente dai Ministri, che non sono se non esecutori della volontà di lui, dinanzi a lui unicamente responsabili, il Parlamento non ha verun mezzo di esercitare alcun controllo efficace sulla condotta ministeriale e di investigare sugli andamenti dei servizi pubblici. È la stessa separazione dei poteri, intesa molto rigidamente in questo regime, che, alimentando fra di essi una corrente continua di diffidenza e di sfiducia, ne allontana il sindacato reciproco: chè, se per poco lo consente, il medesimo non trova limite nè misura, per la mancanza di un organismo intermedio destinato alla funzione di armonizzare i poteri stessi; ed allora appunto avviene che l'un d'essi penetra indebitamente nel campo dell'altro e ne usurpa le funzioni.

S'intende pertanto come, nei regimi non parlamentari, il potere d'inchiesta non sia sufficientemente apprezzato per le resistenze insuperabili ch'esso trova al suo esercizio, oppure anche venga malamente praticato, ove, non essendo ben distinti il Governo e l'Amministrazione, quello, onnipotente verso quest'ultima, diventi a sua volta eccessivamente ligio verso il Parlamento, per paura di essere da questo sorpassato.

Per altro verso poi ricorrendo il paragone, deve dirsi che l'esercizio del potere d'inchiesta parlamentare trova sua sede preferita nelle monarchie di fronte agli Stati retti a forma repubblicana.

Già, in genere, la forma di Governo parlamentare, tuttochè non inconciliabile con la repubblica siccome a molti è parso (1), è propria degli Stati monarchici, nei

(1) In questo punto si potrebbe consultare il Capo VII dell'opera pregevole del Minguzzi, *Governo di Gabinetto e Governo presidenziale*.

quali la presenza del Capo ereditario dello Stato, che incarna gl'interessi permanenti della nazione, e, posto com'è al disopra delle lotte accanite dei partiti politici, può moderarne gli effetti con tutti quei mezzi che la legge e la pratica costituzionale gli consentono allo scopo di ristabilire l'armonia temporaneamente turbata fra i principali poteri pubblici, costituisce la suprema ed invidiabile garanzia contro l'oltrapotere di uno di essi, specie se questo si appella Assemblea parlamentare.

Ma, indipendentemente da ciò, nelle repubbliche invano si ricerca quell'intima unione e quell'azione concorde tra i due poteri legislativo ed esecutivo, che si raggiungono invece nelle monarchie, e che sono condizione indispensabile pel retto ed ordinato esercizio del potere d'inchiesta. O la necessità di conferire un potere personale troppo forte al Capo dello Stato allo scopo di presidiarlo e preservarlo dalle pressioni del partito di cui ordinariamente si ritiene la emanazione, o quella di impedire, come negli Stati federativi, che il Congresso federale con la esagerata sua potenza minacci l'autonomia dei singoli Stati dell'Unione, cui tanto si ebbe a cuore nella costituzione delle principali Federazioni, fatto è che le repubbliche portano seco ordinariamente il concetto di un'assoluta separazione dei poteri pubblici, con prevalenza dello esecutivo, cui si accorda una forza ignota nelle monarchie. Epperò i Governi presidenziali, non consentendo alle Camere larghe facoltà di controllo, non costituiscono sede adatta allo sviluppo del potere di inchiesta, mentre per lo più quella eccessiva separazione trae pure seco inevitabilmente la eccessiva debolezza del potere dirigente.

Infatti alla costante necessità del consiglio e dello appoggio dell'Assemblea parlamentare, che appunto presuppone il controllo, desso attinge ogni sua vigoria; mentre d'altra parte, rattenuto e guidato in tutti i suoi atti dalla coscienza della grave responsabilità non solo morale e politica ma anche giuridica, che gl'incombe, e che dal controllo parlamentare può essere messa in opera, si studia di dirigere imparzialmente e rendere sempre più forte ed egemonica l'Amministrazione, allo scopo di salvaguardarla dalle censure, dagli attacchi del potere parlamentare.

In fondo a tutte le considerazioni, sta, pertanto, che solo la forma di Governo parlamentare risponde alla natura ed alle esigenze della funzione ispettiva propria di tutte le Assemblee rappresentative, sebbene in diverso grado esercitata dall'una o dall'altra di esse. Epperò le inchieste parlamentari rappresentano un istituto giuridico degno di uno studio autonomo solo presso quei paesi nei quali esercitano pure una funzione autonoma e distinta: che sono quelli retti dal Governo di Gabinetto. ed in ispecie, le Monarchie parlamentari. Le repubbliche adunque offrono, per questa parte, un interesse molto scarso.

3. Per diverse ragioni, ci apprestano un campo di maggiore importanza, per il nostro studio, anche negli stessi paesi a sistema parlamentare, le Camere più popolari, di fronte ai Senati.

In Inghilterra, dove dai tempi di Walpole la Camera dei Comuni venne via via acquistando una crescente preponderanza politica, è divenuto assioma fondamentale che in essa principalmente risieda il potere di controllo della condotta del Governo.

E dessa la grande inquisitrice della nazione, quella che ha completo diritto d'investigare su ogni caso di abuso o di cattiva condotta dei ministri. Ove venisse a collocarsi nella Camera dei Lordi la potenza e la responsabilità del controllo nel governo esecutivo del paese, si metterebbe tosto questa Camera in una posizione, che essa non ha mai fin qui occupato, e che non potrebbe sicuramente mantenere (1).

Nè diversamente accade altrove: poichè, se si eccettua il Senato americano e qualche altro, anche là dove le Camere Alte si sono rese elettive, niun sistema è riuscito ad ottenere alle medesime quella preponderanza di potere che invece è comune, negli Stati rappresentativi, a tutte le Camere dei deputati. Le quali, perchè dovunque di origine più popolare, trovandosi maggiormente a contatto con l'opinione pubblica del paese, sono in condizione di eserci-

(1) Todd., op. cit. pagg. 33, 31, 272.

tare una più diretta influenza e vigilanza sul potere esecutivo, che nei regimi parlamentari deve ad esse soprattutto, se non la sua ragione d'essere, gl'impulsi vigorosi della azione; mentre i Senati in genere sono riconosciuti quali corpi moderatori della eccessiva onnipotenza dell'altro ramo del Parlamento.

Codesta maggiore misura del potere di sindacato riconosciuta alle Camere più popolari, porta quindi necessariamente con sè una maggiore attività nello esercizio del diritto d'inchiesta, nel quale le Camere Alte, come in tutta la funzione ispettiva, hanno una parte secondaria.

Vero è, che con l'accordare un predominio notevole all'elemento democratico, si rischia di far ragione a coloro che nel medesimo presentiscono una minaccia continua di inevitabile ruina di tutte le istituzioni destinate a servire di freno alla volontà popolare.

Ma oltrechè, nelle monarchie parlamentari, rimane ognora il Sovrano, che, quale rappresentante degli interessi supremi dello Stato, non soggetto ai partiti, si trattiene dal seguire la maggioranza nei suoi travimenti, e dai medesimi può spesso salvare il popolo ponendo la sua autorità dalla parte delle cause giuste, è un fatto che codesti temuti pericoli non deggiono contrastare alla indole mutata dei tempi, i quali hanno pur così profondamente trasformato in senso democratico l'organismo tradizionalmente aristocratico della Costituzione inglese, dove la Paria nella integrità della sua potenza più non rimane che un ricordo glorioso dei nobili servigi resi in altra epoca alla patria.

Non per far piacere alle fisime di certi idealisti della politica è lecito spostare il centro della forza attuale delle istituzioni politiche in sede del Senato: chè mal reggerebbe agli urti quotidiani della potenza popolare: alla quale invece vuolsi sempre più affidare la suprema vigilanza dell'azione del potere esecutivo, onde non abbia, per vie illecite tramodando, ad assoggettarlo completamente a sè, ed assumere ed usurpare funzioni, il cui esercizio sarebbe il pro-dromo dei novelli moti rivoluzionari, che solo dagli anarchici della politica e del diritto si carezzano quale supremo ideale di libertà.

Si comprende così che la scienza politica al pari della giuridica, debba, constatando il fenomeno, pur giustificarlo: confermare cioè, quale maggiore garanzia di politica libertà, la più ampia potestà sindacatrice sul potere esecutivo, che il ramo più popolare del Parlamento ha dovunque acquistato, di fronte all'altro.

Onde la necessità di riconoscere che più frequente ed attivo si manifesti in quello, che non in questo, lo esercizio del diritto d'inchiesta, quale suprema espressione della funzione ispettiva.

Nè s'hanno a temere, perciò, esorbitanze: sia perchè si suppone sempre che i Senati stessi debbano adempiere, tra le altre funzioni, quella di corpi moderatori: sia perchè svariate cause possono e debbono trattenere gli eccessi di potere delle Camere basse.

La Camera dei Comuni — scrisse Gladstone — è superiore, nella forza delle sue attribuzioni politiche, e immensamente superiore a qualunque altro potere dello Stato. Ma essa è sorvegliata, criticata, tenuta in freno, internamente e fuori, da una moltitudine d'altre forze; tra queste, prima quella dei Lordi, poi quella della quotidiana opinione pubblica, e specialmente quella affatto antipopolare della classe agiata della capitale, che, troppo vicina alla scena dell'azione politica, spiega un'influenza soverchiamente superiore ai suoi giusti interessi; la forza delle classi e delle professioni; la giusta ed utile forza delle autorità locali, nei loro varî ordini e ranghi. Non fu mai, adunque, più felicemente risolto il grande problema di avere, nell'organismo politico, una grande forza prevalente, che procuri il moto, ma disposta in modo che le sia ugualmente impossibile di aggredire le altre istituzioni e di esserne aggredita. (1)

Che se, negli altri Stati, non si ha il vanto di contare su questo felice cumulo di forze raffrenatrici, non perciò può dirsi che manchino tutte, o che talune di esse non sieno sostituite da altre di differente natura.

(1) Op. cit., p. 220, N. 41.

E in ogni modo, la nostra scienza si rassegna a constatare il fatto giuridico suaccennato: il quale, sostanzialmente, risponde al carattere diverso dei due rami del Parlamento, di cui il più popolare deve le sue più estese prerogative rimpetto al Governo ed all'Amministrazione, alla maggiore intimità di legami e di rapporti intercedenti tra esso e il potere esecutivo.

Proseguendo nelle indagini, dobbiamo ora ricercare i modi coi quali si esplica l'esercizio del diritto d'inchiesta.

4. Il diritto di ordinare un'inchiesta, derivando a ciascuna delle Camere dalle proprie attribuzioni, si appartiene ad entrambe nella medesima maniera, senza che vi sia bisogno perciò d'un atto del potere legislativo, bastando un voto isolato indipendente dall'approvazione dell'altra Camera e dalla sanzione del capo dello Stato.

L'assemblea che intende ordinarle, nomina all'uopo una Commissione speciale, che in Inghilterra prende il nome di Comitato scelto, *select committee*.

Nè si può dire che il sistema di nomina delle Commissioni non influisca sulla loro efficacia. Onde si ravvisa sempre preferibile quel metodo, per cui senz'altro la Camera, su semplice proposta d'uno dei propri membri, nomina una Commissione che assuma sommarie informazioni sui fatti denunziati, e, su relativo rapporto della medesima, decreti o no l'inchiesta, con tutti i particolari, che dovrebbero fare oggetto di semplice risoluzione speciale, come a dire quelli riguardanti il numero dei membri che deggiano comporre la Commissione, la spesa occorrente all'inchiesta, la sede adatta ai lavori.

Così, quanto al numero, che oscilla ordinariamente da cinque a quindici membri, esso deve variare a seconda della importanza dei fatti di che si tratta e della maggiore o minore necessità di procedere rapidamente nella investigazione. La spesa, pur essa, deve trar norma dalla importanza dei lavori da compiersi e del tempo maggiore o minore necessario al loro esaurimento. E la sede di essi dovrebbe pur variare a seconda del centro principale cui si riannodano ed impernano i principali interessi contestati.

Rispetto al modo di elezione dei membri del Comitato, non v'ha dubbio sulla preferenza da darsi al sistema, che ne consente il compito al Presidente dell'Assemblea, come quello che meno di tutti può lasciarsi dominare dallo spirito di partigianeria politica e di parzialità interessata, da cui può essere invece ed è molto spesso turbata la Camera.

Poichè è intuitivo che la imparziale serenità delle ricerche dee costituire il carattere precipuo di tutte sorta di metodi investigativi che le Commissioni scegliessero per soddisfare al proprio compito: senza di essa, il controllo mal potrebbe esercitarsi completo ed efficace nei rami d'amministrazione presi ad esame, o nella condotta ministeriale scelta ad inquirere, e i risultati che si otterrebbero, anzichè portare luce sulle materie d'inchiesta, coprirebbero di un velo tenebroso quelle parti di essa, che più si ravvisano cancrenose e turbate. Ed è pur certo, che tale imparzialità dei membri scelti ad investigare non si può attendere completa, se essi debbano la loro nomina allo eccessivo prevalere dello spirito di partito.

Chè, se questo, in un Governo parlamentare specialmente, è e dev'essere tale da suscitare per sè stesso il bisogno continuo del controllo sulla parte politica che è al potere, anche per mezzo dello esercizio del diritto d'inchiesta, non perciò deve presiedere alla nomina delle Commissioni: quanto è giovevole a dare i poderosi impulsi all'inchieste, altrettanto ha da reputarsi dannoso, ove si volga a scopi ed interessi personali quando si tratti di praticare l'inchiesta stessa.

Pertanto, all'Assemblea, od al capo di essa, cui sia deputata la nomina della Commissione, incombe di consentire largo campo di rappresentanza a tutte le parti politiche della Camera, nelle quali in sostanza si concentrano le principali forze vive della nazione, nel cui nome, e con la coscienza di interpretarne il volere, la Camera appunto crede di dover procedere ad inchiesta. Solo per questa via è lecito ottenere che la medesima serva, nei risultati, di complemento a sè stessa, soddisfacendo equanimente a tutte le classi rappresentate nel Parlamento: in caso diverso, le

minoranze, nonostante qualunque pomposa complicatezza delle forme inquisitoriali scelte, avrebbero sempre motivo a rimanere sospettose e diffidenti del retto esercizio di un diritto, di cui le maggioranze, disposte come sono per natura a diventare oppressive, potrebbero facilmente servirsi come di pretesto per prevalere ingiustamente.

Ma qui, occorre anche di fermare un altro punto di diritto.

Se lo scopo precipuo delle inchieste parlamentari propriamente dette è quello di migliorare la pubblica Amministrazione, postochè a codeste riforme e miglioramenti in uno Stato bene ordinato s'abbiano interesse tutti i poteri pubblici, e l'esecutivo come il legislativo, ne segue necessariamente che al modo di costituirsi dell'inchiesta debbano procedere d'accordo Governo e Parlamento: a differenza delle inchieste elettorali o di quelle contro i Ministri, nelle quali trattandosi di dover esercitare un'azione di controllo più diretta sull'opera governativa, l'intervento del Governo per la nomina delle Commissioni non si intenderebbe che quale mezzo efficace di rendere illusoria l'opera sindacatrice del Parlamento.

In ogni altro caso, questo ha molto da guadagnare dall'accordo e dal conseguente sussidio del Governo: come ne fa fede la pratica inglese delle Commissioni reali, nate or per suggerimento dello stesso Gabinetto or per iniziativa parlamentare, ma sempre svoltesi sotto la più mirabile armonia dei due poteri, l'uno dei quali, l'esecutivo, non perciò si sottrae alla responsabilità ministeriale sempre ben definita e praticamente attuata in quel regime, e l'altro, il legislativo, non perciò sconfinava dal suo limitato potere di sindacato, trasportandolo su materia che formi obbietto della potestà esecutiva o dell'autorità giudiziaria.

Non bisogna poi trascurare che l'accordo di cui parliamo da una parte è il mezzo migliore di sottrarre le guerre partigiane alle inevitabili influenze della maggioranza numerica, e dall'altra, l'intervento della nomina governativa può servire talora ad accrescere utilità e rapidità alle operazioni d'inchiesta, come a guarentirne la maggiore

durata di fronte ad un Comitato parlamentare, costretto a subire le vicende della sessione (1).

Onde, sotto questo riguardo, le Commissioni reali sostituite alle parlamentari, o quelle che potremmo chiamare *miste*, come quando per es., nelle inchieste aventi carattere puramente legislativo si chiamino a far parte della Commissione anche uno o più membri del Gabinetto debbono considerarsi quale parte integrante dell'organismo delle inchieste parlamentari.

Si comprende peraltro come i membri scelti a far parte di queste si appartengano d'ordinario al Parlamento, di cui la Commissione non è che una emanazione.

5. Sorge da ciò necessariamente la conseguenza, che la Commissione d'inchiesta esercita validamente il proprio mandato nel corso delle sessioni della Camera, da cui essa emana.

Ma, dovrà dirsi che essa sieda pur validamente durante l'intervallo delle medesime?

Generalmente s'inclina a ritenere sospesi durante questo tempo i lavori d'una Commissione d'inchiesta, e non senza fondamento: imperocchè, per quanto siasi talora contrariamente osservato che soltanto lo scioglimento dell'Assemblea fa perdere ai membri del Comitato la loro qualità indispensabile per procedere all'inchiesta, per ciò stesso che annulla il mandato da essi ricevuto, è incontestabile che la proroga o la chiusura della sessione deve pur produrre come effetto immediato la cessazione dei lavori intrapresi dai Comitati parlamentari.

Chè, se è vero che il diritto d'inchiesta costituisce per la Camera nient'altro che un mezzo per proseguire l'esercizio di una delle principali sue attribuzioni, è pur certo che queste non possono essere esercitate al di fuori delle sessioni, rimanendo durante l'intervallo paralizzato tutto il lavoro parlamentare: onde il mandatario più non potrà agire, quando non lo possa il mandante stesso.

Comunque, sta in facoltà della Camera di non distruggere il lavoro già compiuto in una precedente sessione

(1) Cons. in questo senso l'Arcoleo, op. cit. pag. 213.

dalle Commissioni parlamentari, e quindi di rinnovare loro il mandato al riaprirsi della sessione.

Quanto alla sede dei lavori, potendo questa variare, come dicemmo, a seconda del centro principale degli interessi contestati, non v'ha dubbio che una Commissione d'inchiesta possa sedere là dove la Camera stessa, di cui quella è una emanazione, non lo potrebbe: chè altrimenti, si verrebbe a limitare materialmente quanto arbitrariamente il campo della materia dell'inchiesta, la quale sovente si estende fuori dei confini entro cui risiedono le assemblee parlamentari.

Ed è questa la ragione, per cui deve ritenersi implicitamente annessa alla natura della Commissione la facoltà di delegare i proprî poteri, purchè fatta, s'intende, ad uno od alcuni dei proprî membri: nel qual caso, è giustificata dalla frequente necessità che la Commissione stessa si trasporti in un dato luogo, allo scopo di istituire qualche singola ricerca, cui ben potrebbe ugualmente provvedere una parte dei suoi membri.

Non vediamo invece come si giustificerebbe la delega che una Commissione parlamentare facesse del proprio mandato ad altri poteri esistenti sul luogo, al potere esecutivo od all'autorità giudiziaria per esempio: mentre tale delegazione sarebbe sufficiente a violare il principio della separazione, il quale rimprovero, come fu rivolto alla legge belga sulle inchieste parlamentari, non fu neppure risparmiato, come vedremo, ai progetti presentati in Italia, i quali ammettevano nella Commissione il diritto di delega non solo ad uno o più dei proprî membri, ma anche ad ufficiali di polizia giudiziaria.

Ma, anche a prescindere dal riguardo giuridico, trattandosi in questo caso di un mandato d'indole eminentemente politica, che suppone esclusivamente la fiducia fra la Camera che ha nominato la Commissione e i membri da essa scelti, vi sarebbe sempre a dubitare se le funzioni ad esso mandato inerenti potessero convenientemente esercitarsi da persone estranee alla Commissione, e quindi non saggiamente penetrate del compito di essa.

In tale materia, è uopo tener conto costantemente dei rapporti fra la Commissione e la Camera che l'ha creata.

6. Altra principale conseguenza che si attiene al carattere di questi rapporti, è l'indole della *pubblicità*, inerente ai procedimenti della Commissione.

Una delle caratteristiche più salienti ed importanti del Governo rappresentativo questa si è, che in tutti i suoi atti esso deve possibilmente ispirarsi al principio di pubblicità, onde i medesimi rimangano continuamente sottoposti al controllo ed all'impero dell'opinione pubblica.

Ed anzi v'ha chi da questo principio tenta trarre una delle tante giustificazioni giuridiche al diritto d'inchiesta parlamentare, riguardandolo quale uno dei migliori e più adeguati modi con cui quel fine possa raggiungersi (1).

E invero, se la fisionomia più caratteristica dello stabilimento dei liberi governi europei sta in questa sostituzione della pubblicità di tutti gli atti politici al posto del segreto avvolgente di già tutto il meccanismo dei governi assoluti, se essa è l'anima della vita pubblica moderna e del tempo nuovo, il gran freno, come diceva R. Bonghi, dappertutto dove la causa della giustizia è in campo, non si comprende perchè non debba riguardarsi non solo la migliore garanzia del paese allorquando si procede ad inchieste, ma benanco un requisito assenziale delle medesime.

Se completa, essa offrirebbe intanto immensi vantaggi. Imperocchè, mentre servirebbe di freno ai testimoni non troppo scrupolosi che per avventura la Commissione chiamasse a deporre e di garanzia difensiva per gli uomini politici la cui condotta costituisse l'obbietto delle indagini inquisitoriali, accrescerebbe l'autorità ed il prestigio della stessa Commissione, dileguando, col sottoporre al libero controllo dell'opinione pubblica tutti i procedimenti investigativi, qualunque sospetto di partigianeria politica potesse venirle dalla medesima attribuito.

E basti ricordare l'Inghilterra, dove per quanto è possibile si evitano le inchieste segrete, nella sicurezza che

(1) Cons. Orlando, *Principi di diritto costituzionale*, p. 132-133.

solo la più ampia pubblicità consentita ai Comitati d'inchiesta può riuscire a raddrizzare o tranquillare l'opinione pubblica, e condurre a riforme veramente serie nella pubblica Amministrazione.

Ciò non toglie peraltro, che in certe speciali circostanze, specie se, trattandosi di materie riguardanti la politica estera, la pubblicità presenti il pericolo di turbare i buoni rapporti internazionali, la Camera possa imporre la segretezza al suo Comitato d'inchiesta. Segretezza di procedimento, che però non potrebbe mai avere un carattere assoluto, dappoichè il Comitato dovrebbe alla fine dei suoi lavori fare una cernita di tutti quegli atti che potessero dar notizia dei risultati dell'inchiesta.

D'altra parte è ai risultati semplicemente che deve restringersi la pubblicità nelle inchieste amministrative ed in quelle destinate a ricercare se sia il caso di un'accusa contro i Ministri; nei quali casi, esse possono dirsi atti preparatorî, che deggiono metter capo ad una deliberazione dell'Assemblea, che provveda sulle proposte del Governo o muova l'accusa contro i presunti colpevoli.

Nè, in genere, la pubblicità va intesa in senso illimitato, bensì ristretta nei confini imposti dalla necessità di conseguire lo scopo; onde il diritto nella Commissione di limitare il pubblico, od anche escluderlo, rispondente appieno a quella norma, vigente in Inghilterra, per cui l'Assemblea è libera ed assoluta nella sua procedura, fino al punto da impedire che assistano persone estranee alle discussioni parlamentari. (1)

Tuttavolta è da notarsi che la Commissione d'inchiesta, quale emanazione della Camera, trae seco inevitabilmente il diritto, per tutti i membri di questa, di assistere alle sedute, anche se esse non sieno pubbliche: siccome si praticò costantemente in Inghilterra, e in forma di riserva fu stabilito dalla legge belga.

E, d'altra parte, giova distinguere fra la pubblicità delle sedute e quella delle deliberazioni della Commissione,

(1) Arcoleo, pp. 234-236.

le quali debbono essere protette dal segreto, come lo sono in certi casi quelle rese dal potere legislativo, e dell'autorità giudiziaria sempre.

In ogni modo, codesta materia vuol essere intesa con una certa discrezione, essendo sempre in facoltà della Camera, che è sovrana nello esercizio delle proprie attribuzioni, di intervenire ad estendere la pubblicità dei procedimenti d'inchiesta.

7. A siffatti procedimenti pon termine la cosiddetta *relazione* d'inchiesta. La quale dovrà contenere i risultati dettagliati delle investigazioni, con una conclusione esplicita e formale sul provvedimento che deve proporsi alla Camera come conseguenza di quelle, senza puri apprezzamenti tecnici o politici che sfigurano a dir vero il carattere dell'inchiesta, senza lusso d'opinioni personali e di proposte, che contraddirebbero alla onnipotenza della Camera, cui la Commissione attinge ogni suo potere e deve lasciare intatta ogni libertà d'apprezzamento.

Alla Camera, come al paese, importa soprattutto, alla stessa guisa che nelle inchieste pubbliche, la pubblicazione *pronta, integrale* ed *ordinata* dei fatti e delle notizie raccolte. La relazione in tanto è richiesta, in quanto può servire di guida alla retta ed equanime intelligenza dei materiali raggruppati dalla Commissione: suo pregio principale dev'essere perciò la sobrietà, onde la Camera non abbia a perdersi superficialmente nella minutezza dei particolari.

Come conseguenza della relazione contenente i risultati d'inchiesta, la Camera dovrà prendere un provvedimento, o intorno al modo con cui funziona un pubblico servizio, se convenga cioè toglierlo o modificarlo od anche sostituirlo con altro più consentaneo alle nuove esigenze e meno accessibile agli abusi; o intorno alla condotta ministeriale, se convenga o no assoggettare a procedimento giudiziario o ad accusa parlamentare gli atti del Governo nei rapporti con l'Amministrazione; o trattandosi, come vedremo, di inchieste personali, dovrà limitarsi a pronunciare un giudizio politico sulla condotta dei propri membri.

Pertanto, le conseguenze de' risultati d'inchiesta, riprodotti nel ramo del Parlamento donde la medesima ebbe origine, possono riflettere, direttamente od indirettamente:

- a) rapporti fra la Camera ed il potere esecutivo;
- b) rapporti fra la Camera ed i singoli individui;
- c) rapporti fra la Camera e l'autorità giudiziaria.

Ora, in uno Stato rappresentativo bene ordinato, dipende in gran parte il buon esito delle inchieste dal sapersi e potersi mantenere, fra la Camera e la Commissione da essa istituita, quella cordialità di relazioni che tanto contribuisce, in ogni ramo di pubblica attività, al raggiungimento del fine.

Ma soprattutto, perchè la Commissione con la relazione finale d'inchiesta, restituendo all'Assemblea che l'ha ordinata il mandato ricevuto, possa metterla in condizione di regolare sapientemente ciascuna serie di quei rapporti o taluna di esse soltanto, uopo è che la medesima, nel corso dei suoi lavori, di cui può a piacimento disporre l'ordine, sappia bene predeterminare ed apprezzare l'indole di quegli stessi rapporti, in guisa da soddisfare al suo compito senza turbare l'armonia degli altri pubblici poteri e violare la libertà dei cittadini. Senza di che, la Camera medesima mal potrebbe secondare i resultamenti dell'inchiesta, la quale riesce sempre illusoria o dannosa laddove non venga sufficientemente rispettata la cooperazione armonica delle principali funzioni costituzionali della vita e dell'azione dello Stato.

Come ciò possa e debba ottenersi, vedremo nel capo seguente, esaminando i rapporti delle Commissioni d'inchiesta con gli altri poteri pubblici e coi singoli cittadini.

CAPO III

Dei poteri delle Commissioni d'inchiesta e dei loro limiti

SOMMARIO — 1. Distinzione dei mezzi necessari alle Commissioni d'inchiesta per condurre a termine il loro mandato: i **documenti**, e le **persone** — 2. La Commissione d'inchiesta, nello esercizio delle sue facoltà, di fronte al potere esecutivo — 3. La Commissione d'inchiesta di fronte ai singoli individui — 4. La Commissione d'inchiesta di fronte al potere giudiziario.

1. Perchè le Commissioni d'inchiesta possano dare esaurimento al proprio mandato nel senso precedentemente indicato occorre che le medesime siano rivestite di certi poteri, l'esercizio dei quali si troverà necessariamente di fronte ad altri poteri pubblici o privati: onde la necessità di accordare da un lato certe facoltà alle Commissioni, di imporre dall'altro alle medesime talune limitazioni.

È un tagliare troppo corto alla questione il dedurre, come fanno molti, dal principio dell'onnipotenza parlamentare inglese, che quante volte, con risoluzione di una o dell'altra Camera del Parlamento in materie di loro competenza, si proponga il conseguimento di un fine e sia nei poteri della Camera stessa il volerlo, debbonsi intendere concessi tutti quei mezzi che siano necessarî e convenienti per raggiungerlo. Mentre rimarrebbe sempre a chiedersi quali siano specificamente questi mezzi, e se, per ciò solo che si ravvisano necessarî al conseguimento del fine, debbano concedersi senza limite di sorta.

E d'altra parte è un cansare la questione stessa il limitarsi ad affermare che in tutte le inchieste praticatesi in Italia coloro che furono chiamati avanti alle Commissioni vi comparvero sempre e che tutti gli schiarimenti e notizie richieste furono somministrati volenterosamente e con rispetto all'autorità del Parlamento e suoi delegati, tranne il caso del parroco La Rochette, che pel rifiuto a comparire fu arrestato, con pieno assenso della Camera, del Gabinetto e dell'opinione pubblica. Mentre, se ciò può essere prova soltanto di condiscendenza, il diritto ha bisogno per sua parte di essere dimostrato evidente nel suo fondamento come nei suoi limiti.

Pertanto, occorre fissare con precisione i mezzi d'indagine necessari alle Commissioni, ed i loro rispettivi confini.

Ora è intuitivo che qualunque specie d'investigazione ha d'uopo, per l'esaurimento del proprio compito, di avere a disposizione: dei documenti da esaminare per dedurne delle conseguenze rapporto a certi atti o fatti, delle persone da interrogare per avere schiarimenti e notizie intorno ai medesimi ed anche dei luoghi da visitare per riscontrare le tracce materiali e le prove della verità dei fatti raccolti o preservarle dalla frode degli interessati. Epperò i termini fra cui devono svolgersi tutte le inchieste sono: i *documenti*, le *persone*, i *luoghi*: gl'Inglesi direbbero « *to send for persons, papers and records* ».

Ed è appunto nello esercitare entro questi termini le proprie facoltà, che una Commissione d'inchiesta si dee trovare di fronte: *a)* o il potere esecutivo, *b)* o i singoli individui, *c)* o l'autorità giudiziaria.

2. Il diritto di richiedere ed esaminare documenti si collega principalmente alla natura dei rapporti del Parlamento col potere esecutivo. Onde la necessità di evitare che, per lo esercizio del medesimo, abbia a verificarsi quella confusione del potere legislativo e dell'esecutivo, che a molti è sembrata e la storia ha sempre detto essere certamente pericolosa.

a) Si domanda innanzi tutto: in archivî pubblici, esistono documenti dai quali potrebbe sorgere la luce sul

fatto di cui si tratta: avrà la Commissione diritto di richiederli?

Niun dubbio, ché diversamente si farebbe mancare alla medesima una delle fonti principali cui può attingere le maggiori e spesso migliori informazioni.

Ed infatti, la Commissione non è che una emanazione della Camera, per la quale la domanda di documenti al Governo non ha altro limite all'infuori del possibile rifiuto che il Ministero, sotto l'usbergo della propria responsabilità, può sempre opporre in casi singoli, senza guari pretendere di elevare il rifiuto stesso a teoria per qualsiasi genere o natura di documenti. Onde il diritto di richiederli, proprio della Camera, non può non trasfondersi nella Commissione.

Nè sarebbe certamente logico e giuridico che pel diniego di un qualsiasi ufficiale pubblico a porre documenti nelle mani di una Commissione d'inchiesta, possa arrestarsi tutt'intera l'azione del sindacato che il potere legislativo esercita sul Governo e sulle Amministrazioni: onde verrebbe appunto a distruggersi la responsabilità degli atti ministeriali, affermantesi eccezionalmente con la sottoposizione dei Ministri ad accusa parlamentare o giudiziale, e d'ordinario con le sanzioni politiche che ad ogni momento è consentito al potere parlamentare d'infliggere loro (1).

Senonchè, è risaputo che quest'ultimo potere non deve cedere giammai alla tendenza di annichilare, bensì dee rispettare sempre più la organizzazione ed il meccanismo delle Amministrazioni esecutive dello Stato: ciò che si ottiene, consentendo agli organi supremi del potere esecutivo intera libertà d'azione nelle sfere di sua competenza, ond'esso mediante la disciplina e la obbedienza gerarchica dei funzionari che in sostanza costituisce il principio della sua indipendenza, riesca sempre a mantenere illese le proprie prerogative, consistenti nella iniziativa al pari che nella esecuzione: l'Assemblea potrà sempre esercitare il suo controllo, ad atti compiuti, in base al principio della responsabilità ministeriale.

(1) Si cons. in questo senso l'Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge* (in Archivio Giuridico, Vol. 38, anno 1887, pag 267).

Gli è perciò appunto che, di fronte al diritto di inquirire nel potere legislativo, deve riconoscersi il limite nella facoltà che ha un Ministro di rifiutarsi a dar comunicazione di qualunque documento nell'interesse dello Stato; e ciò perchè, se vi possono essere mezzi parlamentari per indurlo a ritirarsi ed a lasciare che un altro ve li consegna, non si può obbligarlo a rimettere un documento che per ragioni di Stato non voglia consegnare. In tal caso, a far rispettare il limite e darne analoga sanzione, è necessario che intervenga politicamente la Camera stessa, avvegnachè non si abbia un potere che possa giuridicamente obbligare il Gabinetto alla presentazione dei documenti, e quindi non sia possibile stabilire per legge delle pene contro i funzionari che rifiutino ingiustamente di presentare il documento richiesto.

Poichè la Commissione agisce per delegazione della Camera, è gioco forza riportarsi a ristabilire l'accordo fra i due poteri, legislativo ed esecutivo, fra i quali in questo caso sorge il rapporto da regolare, una volta elevatosi il conflitto per l'apposto rifiuto. All'uopo, la Commissione dovrà riferire tale rifiuto alla Camera: la quale, se riconosca la domanda ingiustificata, dee obbligare la Commissione a rientrare nei suoi poteri, e, ove nol voglia, a dimettersi: e, nel caso contrario, dovrà ugualmente adoprare verso il Gabinetto, che sarà obbligato a sottomettersi o dimettersi, per dar luogo ad altro Gabinetto che permetta la comunicazione.

Non si può quindi ritenere arbitrario il rifiuto che il Ministro opponesse alla Commissione d'inchiesta per la presentazione di atti e documenti amministrativi che reputi opportuno tenere segreti, laddove tale arbitrio si ravvisa singolarmente temperato dalla facoltà riservata in ultima analisi all'Assemblea d'infliggergli un biasimo che ne determini la caduta: facoltà peraltro, di cui non dee abusare, per non iscuotere i principî fondamentali posti a base dello Stato costituzionale, nel quale pure supreme esigenze nazionali possono suggerire tal fiata all'autorità governativa la convenienza di non divulgare, con la facile ostensione di pubblici documenti, segreti politici della più alta importanza, d'ordine interno od internazionale.

Vero è peraltro che, a bene intendere il contenuto e la portata di codeste limitazioni, meglio che il Continente, si presta l'Inghilterra, dove è facile distinguere fra i documenti da richiedersi con ordine diretto della Camera ai pubblici ufficiali, e quelli pei quali occorra rivolgersi ai Ministri quali rappresentanti della Corona. Gli è che quivi, come fu ripetutamente rilevato in Italia, l'Amministrazione è contenuta entro una cerchia di autonomia tracciata dalla legge, che a tutti i pubblici ufficiali impone la responsabilità immancabile e sicura dei propri atti, alla pari di quella che incombe ai singoli cittadini, ed i Ministri non deggiono d'altro rispondere che politicamente, dinanzi al Parlamento, dell'indirizzo generale da essi dato al Governo: e ne rispondono di fatto, seriamente ed efficacemente, in codesta chiara e precisa delimitazione di competenze, per cui, sottoposti come sono al controllo parlamentare, possono a lor volta sindacare le singole Amministrazioni.

Proprio il contrario di quello che avviene sul Continente, dove queste s'immedesimano ed incarnano nella persona dei Ministri sì da doversi necessariamente ad essi attribuire una responsabilità di così estesa natura su tutti gli atti amministrativi degl'infimi funzionarî perfino, tale che praticamente debba riuscire vana ed illusoria. Chè se perciò presso di noi si potesse consentire ad una Commissione d'inchiesta di rivolgersi per documenti ai capi dei singoli uffici amministrativi, si risicherebbe di portare un turbamento ed un disordine immenso nelle branche della pubblica Amministrazione poste sotto la immediata dipendenza dei relativi Ministeri.

Nè, quanto si riferisce alla suddetta distinzione, appo noi impossibile a praticarsi, si creda una pura questione di forma, mentre invece riguarda il diritto stesso di investigazione della Commissione d'inchiesta, avuto riguardo a quell'insieme complessivo di rapporti fra il Parlamento, il Gabinetto e l'Amministrazione e soprattutto a quella distinzione fra Governo ed Amministrazione, che, come bene chiarì l'Arcoleo, incarnata nell'organismo politico inglese, agevola in questa materia il compito stesso della Corona, la quale, esercitando le sue prerogative nell'interesse dello Stato,

può ad un tempo moderare le pretese dell'Assemblea come quelle del Governo.

Egli è appunto in mancanza di quella distinzione, che si è costretti a stabilire rigidamente, come fa il De Vincenzi, il principio, che i Ministri debbono comunicare necessariamente tutti quei documenti che in Inghilterra si dimandano alle singole amministrazioni per ordine delle Camere, e che debba essere rilasciato alla loro prudenza di presentare o no tutti quelli che soglion dimandarsi per indirizzo. (1)

Quanto alla natura dei documenti da comunicarsi, si possono poi sempre eccettuare, conformemente alle pratiche inglesi, quelli che non abbiano carattere pubblico ed ufficiale, ma privato e confidenziale, sebbene anche uniti a documenti pubblici conservati negli archivi.

E d'altra parte si riconosce che la domanda deve rivolgersi direttamente al Ministro, onde non possa riuscire turbativa delle competenze amministrative.

In base a siffatta procedura si riuscirà a rispondere alla obbiezione, sintetizzatrice di tutte le più gravi fatte in proposito, per cui si vuole, che concedendo illimitata ad una Commissione d'inchiesta la facoltà di richiedere documenti, potrebbero facilmente propalarsi e divulgarsi i segreti di Stato in materia di politica interna od estera.

Non sarà mai peraltro possibile cansare abbastanza con tutto ciò, presso di noi continentali, la probabilità di un conflitto fra la Commissione, che, rappresentando il sindacato parlamentare, ha il diritto d'investigare la vera condizione dei servizi amministrativi e la condotta ministeriale, ed il Ministro, che, pur emanante dalla maggioranza politica dell'Assemblea, può opporre un rifiuto, a guarenzia delle supreme prerogative di Stato, di cui riconoscesi principal tutore, nell'organismo del Governo di Gabinetto. In sostanza, poi, molte ragioni vengono a togliere occasione al conflitto istesso; e d'altra parte, non è guari possibile dare, in questo punto, una soluzione veramente giuridica al quesito proposto.

(1) De Vincenzi, op. cit., pag. 21.

b) I suesposti principî determinano facilmente la risposta ad una seconda domanda, che è conseguenza della prima. Sarà lecito ad una Commissione d'inchiesta chiamare dinanzi a sè un funzionario pubblico, distrarlo per poco o molto tempo dall'esercizio dei suoi doveri d'interesse pubblico per provvedere ad un altro interesse d'ordine pubblico, col richiederlo di circostanze che può avere appreso dal Ministro od altro suo superiore gerarchico, e che riguardano segreti intimi d'ufficio?

Pare a noi che non debba nascer dubbio su tale diritto della Commissione, quale delegataria della Camera, a meno che non si voglia, per timore di provocare una confusione fra il potere legislativo, e l'esecutivo, cui si appartengono i pubblici funzionarî, stabilire una distinzione assoluta fra le relative loro competenze, il che non è certamente nell'indole del Governo parlamentare, pel quale invece le principali funzioni statuali si congegnano in guisa che, pur rimanendo distinte, cooperino in comune all'interesse generale: ed è appunto nell'interesse generale che le Camere esercitano il sindacato in materia d'inchiesta.

Senonchè, anche in questo caso come in quello riferentesi ai documenti, il diritto della Commissione trova un limite nel possibile diritto di rifiuto da parte dei pubblici ufficiali, i quali, senza l'autorizzazione superiore, rimangono arbitri di diniegare, in omaggio alla ragione di Stato, ogni e qualunque risposta in materia appartenente all'esercizio delle loro funzioni. Ad essi può perciò incombere un ordine superiore, la cui esistenza non dovrebbe del resto richiedersi a giustificazione del rifiuto, bastando che rimanga sempre salvo il principio, per cui il Ministro ne assuma intera la responsabilità innanzi alla Camera, la quale decide quindi politicamente in definitiva.

La soluzione della questione si presenta, pertanto, identica a quella relativa alla comunicazione dei documenti.

Chè, se si dicesse, che la mancanza di una sanzione giuridica al possibile rifiuto del Governo e degli ufficiali da lui dipendenti alle richieste della Commissione, sfigura e rende illusoria la natura del diritto che pur si riconosce in astratto alla Commissione stessa, rispondiamo che ciò

dipende più che altro dall'indole del regime parlamentare, il quale costituisce tutto un sistema di transazioni e di compromessi derivanti in gran parte dalla prevalenza del concetto della semplice responsabilità politica in tutto il suo organismo. Responsabilità politica dei Ministri, la cui sanzione unicamente può riuscire efficace di fronte al sindacato parlamentare, come quello che con un voto di censura condanna inesorabilmente alla perdita del potere, per il cui acquisto appunto si contendono il campo le principali parti politiche delle Assemblee parlamentari.

In sostanza esiste adunque nella Commissione il diritto, accompagnato da una sanzione d'indole politica, corrispondente alla natura punto giuridica del rifiuto che dai rappresentanti dell'ordine esecutivo può opporsi alle richieste della Commissione.

Nè perciò ha da dirsi che il diritto stesso venga meno nella sua efficacia. Chè questa appunto risiede nel saperne fare quel buon uso, per cui si rispettino degnamente dalla Commissione, al pari che dall'Assemblea, i limiti che definiscono e garantiscono il campo d'azione amministrativa, cedendo cioè a quelle imperiose ragioni di ordine pubblico che verrebbero compromesse, ove fosse consentita la comunicazione di certi documenti o la comparizione di certi pubblici funzionari.

E d'altra parte a questo retto ed ordinato uso dei poteri della Commissione dee rispondere il sapiente apprezzamento dei propri doveri per parte del potere governativo, il quale non dee sempre prevalersi dell'autorità gerarchica, che esercita rispetto ai funzionari, per sottrarre, con la scusa della ragion di Stato, elementi di fatto la cui risultante debba riuscire a lui contraria, ma di cui pur si ravvisi la necessità assoluta per rispondere al compito affidato alla Commissione.

In altri termini, la resistenza sistematica per parte dell'autorità esecutiva sarebbe così poco giustificata come la eccessiva ingerenza per parte della Commissione, che è delegata dall'autorità parlamentare: l'una conduce all'arbitrio personale di pochi ed in definitiva della Corona, come l'altra porta seco la tirannia irresponsabile dell'As-

sembra: l'una distrugge, col concetto di sindacato, quello della responsabilità ministeriale; l'altra lo snatura e distrugge del pari, perchè esagerandolo, non lo fa servire ai suoi veri fini.

Convieni pertanto che i due poteri si armonizzino in un concetto comune di mutua condiscendenza, che non sia servilità dell'uno verso l'altro, ma gelosia delle proprie prerogative per parte dell'uno, rispetto delle medesime da parte dell'altro.

In questo senso e per questa via soltanto, in questo punto come in genere nella materia di che ci occupiamo, si dirà che il diritto venga rettamente esercitato.

Le maggiori difficoltà, del resto, sorgono, più che nel precisare i rapporti fra la Commissione d'inchiesta ed il potere esecutivo, nel fissare con esattezza quelli fra la Commissione stessa ed i singoli cittadini. Dei quali appunto dobbiamo ora occuparci.

3. Questa seconda serie di rapporti si svolge intorno al diritto di sentire testimoni e di usare contro di essi mezzi coercitivi, alla forma da adoperarsi, alle pene da infliggere.

Una Commissione d'inchiesta nominata da uno dei rami del Parlamento avrà il diritto di citare innanzi a sè ed obbligare a comparire, se riottosi, i testimoni, deferire loro il giuramento, punirli se falsi o reticenti?

Occorre, anzitutto, eliminare alcuni equivoci, che forse furono la causa unica determinante l'opinione ostile a consentire cosiffatta estensione di poteri alle Commissioni d'inchiesta.

Intanto, mentre in Inghilterra la Camera determina di volta in volta i poteri speciali che appartengono alle Commissioni da essa nominate, altrove si è soliti investire, con formula generale, la Commissione « dei poteri più estesi che appartengono alle Commissioni d'inchiesta parlamentare », intendendo appunto che il semplice fatto della istituzione importi delega di tutti i poteri che può esercitare la Camera essa medesima, fra i quali si vorrebbero comprendere quelli sopradesignati.

È facile avvertire come, in questo caso, pur riconoscendo che la Commissione sol per trovarsi di fronte ai diritti dei singoli non debba arrestarsi dal procedere nel suo compito, non si voglia ammettere che la Commissione stessa possa opporre ai cittadini certe restrizioni di libertà, quando emani da uno dei rami del Parlamento unicamente. E ha ben ragione l'illustre Arcoleo di meravigliarsi che siansi dalle Commissioni praticate certe attribuzioni, come quella di deferire il giuramento, anche in mancanza di legge. Ma, perciò, non dovremmo neppure impigliarci in quella molteplicità di distinzioni introdotte in proposito dall'egregio pubblicista, la quale offende la rigorosa e precisa uniformità dottrinale del principio, che si potrebbe stabilire in siffatta materia e che fu difatti secondo noi bene affermato, come diremo, da Guido Jona.

Noi invece non stentiamo ad ammettere, in omaggio ai principî, che le facoltà speciali devolute ad una Commissione d'inchiesta non possono derivare da un voto o da un regolamento interno della Camera, ma lo debbono da una legge. Per quanto si voglia sofisticare sulla onnipotenza parlamentare, è pur certo che una risoluzione emanata da una sola Camera non può apportare alcuna restrizione alle libertà individuali dei cittadini, come quando si dovesse far uso dei poteri summentovati: a ciò occorrerebbe che la proposizione adottata da una delle due Assemblee avesse pur ottenuto il concorso degli altri due fattori del potere legislativo, fosse cioè diventata una legge propria, obbligatoria per tutti i cittadini.

Va quindi presupposto, per la indagine che intendiamo fare, che una risposta affermativa alla domanda propostaci importerebbe la necessità di una legge, che accordasse alla Commissione i poteri voluti.

Procediamo quindi ad eliminare un altro principale equivoco, il quale appunto sta nel ritenere che i mezzi di istruttoria, ai quali abbiamo accennato, sieno attributi esclusivi del potere giudiziario: onde non si vorrebbe accordarli alle Commissioni d'inchiesta per non determinare una deplorevole invasione di poteri.

In quella vece — come osserva giustamente (1). Jona — « attributi non sono già tutte le funzioni che i poteri possono esercitare, sibbene quelli esclusivamente, che si riferiscono alla natura di quel potere, al fine per cui esiste distinto dagli altri poteri » (1). Onde, se potrà considerarsi, quale attribuzione costituzionale del potere giudiziario e quindi come facoltà esclusivamente appartenente al magistrato quella di amministrare la giustizia col dispensare dei giudizi, non lo sarà l'altra consistente nello esame delle prove e nell'istruttoria tutta, concretantesi in un complesso di *mezzi* atti a raggiungere quel fine e perciò solo suscettibili di essere per legge attribuiti, senza confusione di materie o competenze, a qualunque potere ne abbisogni per esercitare il proprio ufficio.

Strano, infatti, sembrava al Cadorna che « per ciò solo che un oggetto preso sotto diversi aspetti può essere oggetto di esame a due poteri, uno di essi dovesse essere impedito di esercitare le proprie attribuzioni, perchè non le potesse esercitare che a pregiudizio dell'altro e che, fissata la prevalenza del potere giudiziario, questo dovesse considerarsi come un ostacolo all'esercizio costituzionale degli altri poteri »: tant'è, in materia elettorale, gli stessi fatti possono dar luogo a due diversi procedimenti, l'uno parlamentare e l'altro giudiziario (2).

Non sembrerebbero, pertanto, ardui i conflitti che possono sorgere fra il Parlamento e l'autorità giudiziaria, quando non si confondano le attribuzioni proprie di questa coi mezzi speciali cui può ricorrere per esercitarle: sicchè il Parlamento non trascende i limiti delle proprie competenze, quando pure usando di un potere nelle forme proprie dell'autorità giudiziaria, lo indirizza per un fine diverso, cioè non per giudicare e condannare privati cittadini, ma per sindacare l'Amministrazione o preparare la riforma delle leggi (3).

(1) Jona, op. cit. pag. 262.

(2) Cons. Atti del Parlamento, Disc. Senato, 7 giugno 1861.

(3) Brunialti, op. cit., pag. 848.

Gli è appunto per tutto questo, che, come non vale l'eccepire l'invasione dei poteri, non giova neppure affacciare, contro l'attribuzione dei detti mezzi istruttori alle Commissioni parlamentari, la ingiusta assimilazione che con ciò si verrebbe a fare tra il compito delle medesime e quello del giudice istruttore.

Non deve, cioè, sembrare mostruoso l'accordare i poteri esorbitanti di un giudice d'istruzione a una Commissione d'inchiesta parlamentare, sol perchè non intervenga il grande interesse sociale della repressione dei delitti a giustificare questa misura, e sebbene differenze essenziali occorran fra la missione dei magistrati istruttori e quella confidata ad una Commissione d'inchiesta: dei suoi possibili eccessi non giova preoccuparsi per negare l'esistenza del diritto istesso.

Quando si confondano i mezzi istruttori dell'autorità giudiziaria con le attribuzioni principali e la natura essenziale della medesima, non v'ha dubbio che nell'accordare quelli ad una Commissione d'inchiesta si debba intravedere una usurpazione della funzione precipua del potere giudiziario: quindi, la preoccupazione continua di distinguere bene la natura del compito riserbato ad una Commissione di tal fatta di fronte a quello proprio del giudice istruttore.

Ed infatti non v'ha dubbio sulla differenza essenziale che per molti aspetti corre fra l'una a l'altra missione. Ma noi non ci peritiamo di ammetterla: appunto perchè, se in base ai principî suesposti si dee pur portare la distinzione fra la natura delle attribuzioni essenzialmente intrinseche all'organismo del potere giudiziario ed i mezzi preordinati dalla legge all'esercizio delle medesime, non s'ha poi da vedere usurpazione alcuna allorquando questi stessi mezzi si adoperino per soddisfare ad una missione pur diversa da quella del magistrato giudiziario.

In questo caso bisognerà bensì ricercare se lo attivamento di quest'altra funzione richieda *necessariamente* l'uso degli stessi mezzi: e, se la risposta sarà affermativa, i medesimi dovranno tuttavolta attribuirsi all'autorità diversa deputata allo esaurimento di un compito non giudiziario, e dovranno nella stessa guisa attribuirlesi come un *diritto*:

di cui, ben s'intende, giova far retto esercizio allo scopo di evitare gli eccessi: contro questi l'Arcoleo si affrettava giustamente ad invocare il buon senso e l'educazione politica delle stesse Camere, che sappiano limitarsi, e dei membri delle Commissioni del pari, che intendano la delicatezza dell'ufficio.

Dato adunque che i mezzi istruttori del potere giudiziario si possano, per unanime consenso dei giuristi, accordare ad altro potere e per altro fine, quando sieno reputati necessari, vediamone l'applicazione.

a) In primo luogo, è facile osservare che, dato alla Camera il diritto d'istituire una Commissione d'inchiesta, la quale ha per iscopo di assumere informazioni intorno ad un determinato obbietto, postochè non si possa dubitare essere l'inchiesta testimoniale una delle fonti principali cui si voglia attingere qualunque sorta di tali informazioni, risulta incontestabile nella Commissione stessa il diritto di sentire quali testimoni i privati cittadini.

Nè il cittadino (se non sia un pubblico ufficiale) dev'essere lasciato libero di presentarsi alla Commissione; chè mal saprebbe concepire un diritto sfornito di adeguata sanzione giuridica, quando in questo caso non vi sarebbe per la Commissione, come per la Camera, alcun mezzo di ricorrere all'applicazione di quelle sanzioni d'indole politica, che pur costituiscono l'anima ed il moto di tutto il regime parlamentare.

Al diritto della Commissione deve dunque corrispondere l'obbligo giuridico dei cittadini di presentarsi a deporre. La libertà può soltanto e deve riservarsi ai medesimi nelle inchieste pubbliche, nelle quali, come chiarì il Ferraris, manca l'opportunità e talvolta la possibilità di ricorrere ai mezzi coercitivi.

L'uso di questi debbe limitarsi alle inchieste parlamentari. Nelle quali, per la presentazione dei testimoni potrebbero senz'altro accogliersi le disposizioni del Codice di procedura penale, con la citazione per mezzo di uscieri, e la traduzione per mezzo della pubblica forza in caso di rifiuto: da richiedersi, per maggiore guarentigia, con ordine espresso della Camera, cui la Commissione dovrebbe limitarsi a denunciare i renitenti.

b) Più delicata sembra la materia del giuramento, sebbene del resto non presenti una seria difficoltà.

Imperocchè, se esso s'ha da ritenere uno dei mezzi più adatti per guarentire la veridicità dei detti di chi è chiamato a deporre e se non è un attributo naturale ed esclusivo assegnato dalla Costituzione al potere giudiziario — tanto vero che viene imposto anche agli impiegati civili e militari come guarentigia di fedeltà alle istituzioni — non si comprende perchè dovrebbe contestarsi la facoltà d'imporlo ai testimoni, quando chi debba esercitarla sia una Commissione parlamentare.

Nè, se esso s'ha da ritenere, più che una inutile formalità, una guarentigia veramente solida ed efficace della serietà dei detti, gioverebbe punto restringerlo a taluna specie soltanto delle inchieste parlamentari: mentre quella stessa ragione dee essere misura della sua legittimità per tutte.

Non esitando, come noi non esitiamo, ad affermare tale legittimità, deve pur riconoscersi che l'obbligo, in chi si presenta a deporre, di prestare giuramento, in corrispondenza al diritto di deferirlo per parte della Commissione, deve avere una sanzione, poichè non può concepirsi un obbligo senza una punizione, quando desso non venga adempito.

Il rifiuto adunque di prestare giuramento, come la resa di una testimonianza falsa o reticente dopo averlo prestato, dovrebbe richiamare l'applicazione di una pena da parte dell'autorità giudiziaria, come quando si ponesse in opera di fronte alla medesima.

In questo caso, se ha da intervenire la legge a comminare la pena, dessa non potrebbe però essere inflitta dalla Commissione, senza lesione delle prerogative dell'autorità giudiziaria, cui quella dovrebbe limitarsi a denunciare il violatore.

Sarebbe poi una circostanza bastevole ad escludere la punizione per falsa testimonianza, quella per cui il giuramento venisse prestato soltanto benevolmente davanti la Commissione parlamentare, come appunto avviene ora spesso presso quei paesi che mancano di una legge sulle inchieste. Poichè, la pena supponendo un delitto e delitto non essen-

dovi se non quando esista lesione di un diritto sociale, infrazione di una norma giuridica, mal saprebbe in tal caso ammettere: sia pure che il testimone abbia ingannato la Commissione, dimostrando apparentemente di aver voluto dare maggiore autorità alla sua deposizione.

c) Emerge dal sopradetto che non può che darsi soluzione affermativa alla questione se la persona che viene a deporre davanti una Commissione d'inchiesta parlamentare possa invocare l'immunità che copre le testimonianze fatte in giustizia.

Tale questione fu dibattuta in Francia e risolta negativamente dalla magistratura, pel riflesso che la immunità può applicarsi solo alla persona che riveste giuridicamente la qualità di testimone, cioè a dire riunisce le condizioni, offre le garanzie, è sottoposto alle formalità stabilite dalla legge e viene interrogato sulla fede del giuramento, davanti l'autorità investita del diritto di esigerlo e di riceverlo, e che in assenza di una legge precisa, che accordi alle Commissioni d'inchiesta il diritto di conferire alle persone chiamate a deporre il carattere legale di testimoni, tale speciale autorità deve considerarsi come una prerogativa esclusivamente giudiziaria.

Diversamente pensò il Labbé, considerando che le persone esaminate davanti le Commissioni d'inchiesta meritano pure il titolo di testimoni: onde, avendo il dovere di deporre, deggiono essere al coperto di ogni persecuzione giudiziale, per ragione dei loro detti. Contraddizione vi sarebbe, secondo lui, nel riconoscere alla Camera il diritto di informarsi e rifiutarle quello di conferire alle persone che interroga il carattere legale di testimoni: onde, pure in mancanza di una legge speciale che accordi alla Commissione mezzi coattivi per obbligare i singoli a venire davanti ad essa, non sarebbe necessario di attendere una legge speciale e formale per mettere al coperto di ogni persecuzione quelli che si presentano a deporre.

Il Michon, riportando entrambe le opinioni (1), si attiene alla prima, non potendosi persuadere che quegli che depone

(1) Michon. *Des enquêtes parlementaires*, Paris, 1890, pag. 78.

davanti una Commissione d'inchiesta abbia giuridicamente il dovere di denunciare fatti, la cui rivelazione possa sottoporlo a processo di diffamazione; mentre, secondo lui, sta di già in diritto che una Commissione emanante da una delle Camere soltanto non può forzare i testimoni a comparire nè a prestare giuramento: onde il testimonio poteva dispensarsi dal venire a deporre, e consentendo a venire e prestare giuramento, poteva conservare il silenzio su certi fatti.

Per noi peraltro, che abbiamo diggià ammesso la legittimità dei mezzi coattivi per obbligare i cittadini ad intervenire a deporre e prestare giuramento nanti una Commissione d'inchiesta, non può essere guari difficoltà nel consentire ai medesimi il beneficio della immunità, alla stessa guisa che se si trattasse di testimoni giudiziari.

Imperocchè, data nel cittadino la necessità giuridica di comparire e prestare giuramento di dire tutta la verità, onde non potrebbe celarne una parte senza esporsi alle pene di falsa testimonianza, è logico e giuridico, nell'uno caso non meno che nell'altro, che quegli sia messo al coperto da ogni e qualunque persecuzione giudiziale potesse incontrare per ragion delle rivelazioni fatte in tale circostanza.

Epperò, con lo stesso criterio, dovremmo risolvere pure affermativamente l'altra questione, che alla precedente si connette, posta dal Michon in questi termini: il testimonio che depone davanti una Commissione d'inchiesta parlamentare sarà protetto in una maniera veramente energica contro l'oltraggio?

Il Labbé dà la soluzione negativa, sul riflesso che una disposizione penale dev'essere interpretata ristrettivamente, essendovi differenza fra l'irresponsabilità della testimonianza e la penalità dell'oltraggio al testimonio, poichè questa supporrebbe tutte le condizioni della testimonianza giudiziaria, e l'irresponsabilità invece potrebbe estendersi ad ogni testimonianza che può essere considerata come un dovere.

Per il Michon, che ha sempre respinto, in tutta la sua opera, l'assimilazione fra le due specie di testimonianza, è facile dire qui a *fortiori*, che la persona che depone davanti

una Commissione d'inchiesta non sarà protetta che dalle stesse disposizioni che guarentiscono i singoli contro la diffamazione e l'ingiuria e non dalle penalità aggravate che puniscono gli stessi delitti commessi a riguardo dei testimoni (1).

Non certamente per noi, che a quella assimilazione ci siamo volentieri avvicinati, riconoscendo alle Commissioni d'inchiesta il diritto di obbligare i testimoni a comparire ed a prestare giuramento: tanto più volentieri, in vista dei sommi vantaggi che ne deriverebbero. Imperocchè il testimone, in tanto è più disposto a presentarsi alle Commissioni e deporre veridicamente di fronte ad esse in quanto abbia coscienza che una seria e forte protezione gli venga assicurata pel caso che le sue rivelazioni dovessero procurargli delle molestie, molto frequenti e probabili certamente ove siano in giuoco interessi privati d'ogni sorta, passioni politiche e pregiudizi popolari.

Sicchè, anche per un riguardo di considerazione tutta politica, giova non poco accordare alle Commissioni estesi poteri rapporto ai cittadini, se a quelli debbano, come di necessità giuridica, corrispondere maggiori garanzie a beneficio delle persone chiamate a deporre, più che se si escludesse quella completa assimilazione ai testimoni giudiziari.

d) Contro siffatta assimilazione si fa grave obbietto, peraltro, allorchè trattasi della determinazione ed inflizione delle pene.

Intanto giova ricordare che la legislazione inglese ammette in generale che, sia per ottenere la presentazione dei testimoni come la veridicità delle loro deposizioni, si possano adoperare mezzi coattivi e cioè infliggere loro delle pene ove rifiutino di presentarsi ed obbligarli a prestare giuramento prima di incominciare a deporre.

Senonchè si troverebbe da taluno difficoltà a determinare codeste pene, non esistendo nel nostro diritto quella specie di reati, che gli Inglesi chiamano *miscellaneous*

(1) Op. cit., p. 78-80.

contempts, offesa delle prerogative, nè ritenendo rispondente a questo concetto quella rubrica, che si riprodusse nei progetti di legge italiani, come *offese* ai membri delle Commissioni d'inchiesta punibili secondo le relative sanzioni del codice penale; come non si ravvisa facile la determinazione della falsa testimonianza o perizia o reticenza, appunto perchè mancherebbero come punti di partenza fatti certi e determinati, in virtù dei quali si agisca come nel processo penale. Onde si stima già di fare una larga concessione, consentendo che si applichino non pene afflittive, ma solamente pecuniarie, sempre per organo del magistrato, le quali rispondono allo stesso carattere dell'inchiesta, la cui forza è più nel prestigio morale che in una legale sanzione. « Se tal processo d'indole politica — si dice — non è che preparatorio, quando riesca a buon termine, di un'altro giudiziario, bisogna riserbare a questo le pene che vincolano la libertà dei cittadini. Così si ottiene un'altro effetto: i risultati delle inchieste parlamentari, le deliberazioni, le deposizioni non possono invocarsi nè a carico nè a difesa di coloro, contro i quali si dovesse poi aprire o ripigliare il procedimento giudiziario. E' chiara la difficoltà di tal distinzione, ove siasi fatto uso di mezzi coercitivi. In che modo sarebbero giustificati, potendosi anche prescindere da quelle deposizioni o dovendole provocare con procedura o autorità diversa? Con quali criteri potrebbero i tribunali o le corti d'assise applicare pene afflittive su semplici verbali delle Commissioni? » (1).

Con tutto il rispetto, che portiamo all'autorità dell'Arcoleo, ci pare che queste difficoltà derivino senz'altro dalla preoccupazione continua di voler evitare che da un lato il Parlamento, abusando della propria onnipotenza, deleghi attribuzioni che costituiscono qualità integranti di altro potere, mentre la legge non potrebbe mai eguagliare la funzione della Commissione d'inchiesta a quella di un giudice istruttore, dall'altro di evitare che a codesta Commissione, che pur rappresenta uno degli organi principali dello

(1) Cons. Arcoleo, pag. 231 e 232.

Stato, si abbia a concedere un diritto senza coazione, in modo che l'arbitrio dei cittadini s'imponga al potere legislativo e così si nieghino a questo anche gli espedienti indispensabili a compiere il debito suo, mentre pur ciò offenderebbe il decoro del Parlamento e conferirebbe alla inchiesta parlamentare assai minore efficacia che alla legislativa (1).

E tale preoccupazione conciliativa sarebbe davvero apprezzabile, se però non prendesse le mosse da uno di quegli equivoci, ai quali accennammo dappprincipio e che pure lo stesso Arcoleo si studiò di dissipare in altro punto.

D'altronde, è logico che, una volta posto un principio, non si debba temere di arrivare fino alle ultime conseguenze, e solo, ove queste appariscano pericolose, debbasene sperare un efficace correttivo, nella materia che trattiamo, dal buon costume come dal buon senso e dalla educazione politica dei cittadini. Le mezze misure, come non riescono a soddisfare la logica euritmia dei principî, riescono pure in pratica molto spesso difettose ed assurde.

Tanto più insistiamo su questo punto, dacchè a noi non pare di dover trovare quelle stesse difficoltà a determinare ed applicare le misure coattive contro i testimoni chiamati a deporre da un Comitato d'inchiesta.

Nessuna grave ragione d'indole giuridica si oppone a che, pur senza estendere la qualifica di pubblici ufficiali a tutti i rappresentanti della nazione, — la quale estensione non offenderebbe del resto alcuna prerogativa speciale di altri corpi, avvegnachè i membri del potere legislativo sieno pure partecipanti ad una pubblica funzione, allo stesso modo che i più alti magistrati e i funzionarî del potere governativo ed amministrativo — pur senza arrivare a ciò, si pareggino ai depositarî dell'autorità e della forza pubblica quelli fra essi rappresentanti, che sieno chiamati a far parte di un Comitato speciale d'investigazione, che, se non è giudiziaria, si svolge però nelle stesse forme.

(1) Cons. infatti lo stesso autore, op. cit. pag. 229 e 230.

In tale caso, un rifiuto del cittadino di fronte ad essi dovrebbe bene considerarsi come un rifiuto di obbedienza all'autorità; un'offesa sarebbe oltraggio, e potrebbero bene applicarsi le relative sanzioni del Codice penale.

Chè, se pure si dovessero, all'uopo, configurare altri reati oltre quelli previsti dal Codice penale, non si avrebbe a temere che queste nuove figure venissero deformate da considerazioni politiche, più di quello che avvenga volendosi determinare ogni altro genere di reati e pene non contemplate nello stesso Codice. E in ogni modo ciò non potrebbe dirsi nè incostituzionale nè reazionario, mentre dovrebbe intervenire a sancirle il concorso di tutti i fattori del potere legislativo ed il fatto avrebbe sua ragione di essere nella necessità di guarentire lo adempimento dei maggiori obblighi imposti ai cittadini, non per soddisfare ad una semplice velleità politica, ma in corrispondenza alla partecipazione sempre maggiore da essi assunta agli interessi di ordine pubblico.

Nè si può affacciare, per altro verso, la difficoltà di determinare e constatare la falsa testimonianza maggiore che in un processo criminale, dove pure, e non nel periodo istruttorio soltanto, se si ha un'imputazione determinata a carico di taluno, intorno a cui appunto si aggira la testimonianza di chi è chiamato a deporre, è lasciato però al libero apprezzamento del magistrato il constatare in fatto tutti quegli elementi che servono a convincere il reo di falsa testimonianza.

Non si può dire, del resto, che manchi una certa predeterminazione anche nella materia sottoposta all'esame delle Commissioni inquirenti, mentre va presupposto che la Camera, nello affidare loro il mandato, precisi l'obbietto e quindi i punti cardinali attorno a cui dovranno praticarsi le investigazioni.

Chè, se differenza ha da farsi, di fronte alle testimonianze rese giudiziariamente in materia criminale, è rapporto al momento nel quale ha da ritenersi consumato il delitto di spergiuro: chè, mentre in quel caso il falso testimonio fino alla chiusura della discussione può ritornare alla verità, facendo così cessare legalmente il crimine, in una inchiesta

civile al contrario desso dovrebbe ritenersi consumato dal momento che la deposizione è ricevuta e registrata davanti al Comitato: e così giustamente decise la giurisprudenza, dopo la lunga discussione sollevatasi al riguardo davanti la Camera belga nel 1880 (1).

La difficoltà, del resto, non significa impossibilità, e tanto meno dee suggerire l'applicazione di sole pene pecuniarie, a titolo di compromesso.

La differenza fra una pena pecuniaria ed una pena afflittiva corporale è semplicemente di grado d'intensità, ma l'una e l'altra è sempre una pena; e la stessa legge penale, in certi casi, ammette il trapasso da una pena afflittiva alla semplice ammenda.

L'importante è che questa pena, di qualunque natura essa sia, venga applicata dalla autorità giudiziaria, e non dalla Commissione, siccome invece pareva all'Onor. Ceppi, relatore del progetto di legge sulle inchieste parlamentari nel 20 maggio 1864, allorquando diceva che « l'unico mezzo che non si potrebbe contestare alle Commissioni di inchiesta parlamentare, quando ne fosse riconosciuto il bisogno, sarebbe quello di comminare qualche pena pecuniaria... ».

Noi non sapremmo, con l'Jona, vedere la ragione per cui una Commissione parlamentare potesse comminare queste pene pecuniarie senza invadere il campo del potere giudiziario e non avesse poi facoltà di applicare le altre. Gli è piuttosto che non deve reputarsi conforme all'indole ed alla natura di una Commissione parlamentare lo esercizio di tale giurisdizione, in qualsivoglia modo venga immaginato.

Data la legge per comminare le pene, di qualunque natura sian esse, l'autorità giudiziaria sola dovrebbe infliggerle, dietro denuncia della Commissione. Ad un tal limite deve questa attenersi nello esercizio del diritto, se vuole veramente rispettare le attribuzioni così gelose e l'indipendenza del potere giudiziario: ma questo limite è pur sufficiente.

(1) Cons. Michon, op. cit. pag. 87.

Nè l'uso dei mezzi coercitivi sarebbe ingiustificato, senza quella distinzione fra le pene, che piace fare all'Arcoleo. Che, se anche dinanzi a nuovi procedimenti giudiziari si dovesse affatto prescindere dalle deposizioni rese nel corso di una inchiesta parlamentare, — il che, del resto, potrebbe essere materia di discussione — non perciò rimarrebbe giuridicamente infondata l'applicazione delle pene, che la autorità giudiziaria, s'intende, avesse già fatto contro i colpevoli per ragion di quelle deposizioni. Un delitto già consumato avrebbe meritato una pena: niente osterebbe alla irrogazione della stessa pena, ove poi lo stesso delitto s'avesse a ripetere avanti l'autorità giudiziaria.

Si oppone — è vero — il riguardo politico, affacciando la probabilità che il mezzo oltrepassi il fine. « L'inchiesta, si dice, può rimaner sopita o esaurirsi per difetto di prove: e allorchè potrebbe la coscienza nazionale acchetarsi pel risultato del processo politico, segue ad esser turbata da una serie di processi giudiziari, sbucciati dal primo per falsa testimonianza, reticenza od altro. Durano le conseguenze, mentre sonosi perdute le premesse » (1).

E che perciò? la coscienza nazionale non potrebbe riguardare questi nuovi processi, che quale conseguenza naturale ed inevitabile delle investigazioni politiche già fatte, e solo turberebbersi se da considerazioni esclusivamente politiche li ravvisasse indettati: più oltre, vedrebbe, dinanzi a sè, dei presunti colpevoli, sui quali, a cancellare ogni ombra di dubbio, avrebbe l'ultima parola del giudizio la serena autorità del magistrato.

Tutto quanto s'è detto e si può dire in contrario alla determinazione ed applicazione delle misure coattive non vale a scuoterne, nonchè la legittimità giuridica, la politica utilità.

Imperocchè è nell'essenza della garanzia della solidità e dello sviluppo delle libere istituzioni, il far modo ai cittadini d'intendere che essi debbono la loro cooperazione al costante controllo ed incessante progresso dei poteri

(1) Arcoleo, 1. c., pag. 228.

pubblici, a costo di sacrificare una parte anche larga della propria libertà personale, ed una parte notevole dei propri privati interessi. E ciò non è possibile ottenere sempre, senza l'applicazione di mezzi coercitivi: nè dee spaventare che essi invadano realmente il campo riservato a quella libertà, purchè le limitazioni non siano scompagnate da talune guarentigie: la legge al punto di partenza, il magistrato al punto di arrivo.

In questi determinati confini potrà bensì spaziare lo apprezzamento politico della Camera e delle sue Commissioni d'inchiesta, le quali sapranno nella pratica stringere od allargare i freni a seconda dei casi; ond'è che qui avrebbero sede adatta le distinzioni delle diverse specie di inchieste parlamentari, che possono farsi e fece l'Arcoleo.

Ma i freni è d'uopo che esistano, per poterli adoperare al bisogno, se ad essi non possa del tutto supplire una forte ed energica coscienza nazionale, la quale imponga ai cittadini l'adempimento dei pubblici doveri al disopra di ogni considerazione dei pericoli sovrastanti con l'applicazione delle misure coercitive.

Così, ad esempio, dovrà, secondo noi, abbandonarsi completamente al sapiente criterio delle Commissioni d'inchiesta l'uso di certi altri mezzi istruttori, che, se non possono ad esse astrattamente contestarsi, sarebbero nella pratica fecondi di gravissimi pericoli, ove se ne dovesse abusare: chi non sappia bene maneggiare contro l'avversario un'arma assai affilata finisce spesso con darsi la morte, mentre sarebbe pura combinazione del caso se ferisse l'avversario.

e) Già i principî superiormente esposti deggiono far riconoscere ad una Commissione d'inchiesta anche il potere di chiamare a sè dei cittadini in qualità di periti, e di ottenerne l'adempimento degli obblighi mediante l'applicazione giudiziale di analoghe misure coercitive; ma pare a noi una conseguenza di quegli stessi principî il ritenere, a favore della Commissione stessa, fondato giuridicamente il potere di *visita domiciliare* e di *perquisizione*: avvegnachè non si ravvisi essenzialmente integrale degli attributi costituzionali dell'autorità giudiziaria, ma semplice mezzo, sia

pur di gravità eccezionale, preordinato a servire ad essi, sì che possa pure adibirsi al conseguimento di altro scopo propostosi per l'esercizio di una diversa funzione di Stato, ove, s'intende, anche in questo caso ne sia dimostrata la assoluta necessità.

Or, per quanto si possa qualificare di abuso mostruoso la violazione di tutte le libertà costituzionali per la soddisfazione d'interessi politici e quindi debba apparire enorme la concessione di questo diritto di visita e di sequestro, come quello che ferisce ad un tempo con la libertà individuale del cittadino anche l'inviolabilità del domicilio ed il segreto delle proprie carte, che a quella intimamente si collegano, è un fatto indiscutibile che in certe occasioni, specie ove si tratti di inchieste involventi una fitta maglia di interessi personali, si presenta indispensabile per un Comitato inquirente l'uso di cosiffatto potere, che potrebbe ben dirsi una conseguenza del diritto di *accesso sui luoghi*, non contestabile al Comitato stesso, ove non si voglia impedire ch'esso tragga *de visu* quelle cognizioni esatte e precise che si reputano necessarie all'esaurimento del mandato.

È una necessità giuridica pur troppo ineluttabile questa, per cui, ammesso che le inchieste parlamentari costituiscano una parte essenziale nel grande organismo dello Stato, di fronte alla buona organizzazione dei pubblici poteri, si debba concedere ai Comitati d'inchiesta la somma di tutte quelle potestà, senza le quali rimarrebbe un problema insolubile la possibilità di esaurimento del mandato, e quindi si distruggerebbe per sè stesso quel principio, diventando praticamente inefficace.

Ed a tale necessità bisogna pur sottostare in questo caso, col far obbligo ai direttori proprietari e comandanti dei luoghi, nonchè a tutti i cittadini proprietari di case, di consentirne l'accesso alle Commissioni od alle autorità delegate, sotto la comminatoria di risponderne penalmente.

Si comprende, peraltro, come, trattandosi in questa materia di dover inferire restrizioni di gravità veramente eccezionale alla libertà individuale, e non a beneficio della repressione sociale dei delitti, si debba andare guardinghi

nell' ammettere l'uso di cosifatti poteri, per quei soli casi cioè, nei quali la necessità di portare la luce sulle materie d'investigazione lo richieda *esclusivamente ed assolutamente*. Solo in questa *necessità* esclusiva ed assoluta si può far consistere la loro *legittimità*: ed a questo principio debbono nella pratica uniformarsi le Commissioni, se si intendono veramente coonestare ed armonizzare gl'interessi e le libertà individuali colle alte esigenze di ordine pubblico, colle quali vengono qui, come spesso, a contatto.

4. Ed ora, passiamo a tracciare da ultimo quella serie di rapporti che può intervenire fra una Commissione di inchiesta e l'autorità giudiziaria.

Già, esaminando la serie precedente, abbiamo avuto occasione di constatare come vi possano essere parecchi punti di contatto fra i due poteri. La Commissione, esercitando le proprie facoltà in confronto dei cittadini, non può oltrepassare un dato limite, oltre il quale deve, a guarentigia del diritto, richiedere l'opera dell'autorità giudiziaria. Nè questa deve rifiutarla, se contenuta nei limiti della propria competenza: chè in questo caso, più che di un contrasto fra poteri, si tratterebbe di un contatto legittimo fra di essi, tendente al loro comune accordo.

Esaminiamo ora invece per quali vie ed in quali casi i due predetti poteri possano eventualmente fra di loro contrastare.

a) Si dirà, anzitutto, che vi sia violazione della massima della separazione dei poteri per il solo fatto che un'inchiesta parlamentare si eserciti su atti che sono nel tempo stesso l'obbietto di una istruzione giudiziaria?

Rispondiamo di no, riflettendo, col Michon, che il compito affidato alla Commissione d'inchiesta, come fu ripetutamente affermato dalla dottrina, è affatto differente da quello della giustizia, anche quando l'inchiesta verta su fatti puniti dalla legge.

Nel qual caso, il compito della Commissione parlamentare non è di riunire le prove di colpeabilità per servire ad un giudizio, onde verrebbe a rimpiazzare l'azione del giudice: suo scopo dee essere quello soprattutto di rischiarare, dinanzi al giudizio del Parlamento e del paese, i fatti sot-

toposti ad esame. Basta, adunque, la differenza essenziale dello scopo delle due informazioni a far salvo il principio della separazione.

Come dicemmo anche noi dapprincipio, quando pure i poteri conferiti alla Commissione parlamentare siano identici a quelli dell'autorità giudiziaria, non bisogna vedere nello impiego degli stessi mezzi d'investigazione una confusione di uffici, purchè la prerogativa di giudicare si riservi al potere giudiziario (1).

In compagnia dell' Jona e dell'Arcoleo ci schieriamo perciò contro il citato autore nello stigmatizzare l'operato della Commissione d'inchiesta negli atti del generale Cissey. Imperocchè, ponendo a base delle proprie operazioni la formula « s'egli fosse colpevole di tradimento e di concussione », essa esorbitava evidentemente dal proprio compito, pur essendo destinata a illuminare la Camera se si dovesse usare del diritto di mettere il Ministro in istato di accusa. Nè vale il distinguere fra questo genere d'inchiesta parlamentare, che può essere fatta solo da una Commissione della Camera dei deputati, e l'istruzione propriamente detta, da ordinarsi dal Senato e praticarsi da una Commissione senatoria, ove si faccia luogo alla messa in accusa.

Fermammo di già anche noi codesta distinzione: ma dalla medesima non può discendere la legittimità della domanda propostasi dalla succitata Commissione, alla quale bastava aver dato una risposta affermativa per pronunciare con ciò stesso nè più nè meno che un giudizio di colpeabilità proprio dell'autorità giudiziaria, mentre doveva solo limitarsi ad esaminare i fatti e raccogliere le prove, per proporre o meno dinanzi alla Camera la messa in accusa.

b) Ma si dirà che vi sia violazione del principio della separazione nel caso che l'informazione parlamentare sia utilizzata per una persecuzione giudiziaria, che le testimonianze raccolte per un fine puramente politico da una autorità politica e senza le garanzie prescritte dal Codice

(1) Cons. Michon, op. cit. capo IV.

di istruzione criminale, siano prodotte in una discussione giudiziaria?

La domanda, così proposta dal Michon, si risolve in sostanza nella seguente: Potrà il potere giudiziario domandare comunicazione dei risultati di un'inchiesta, per esaminarli dal punto di vista giudiziario, e procedere, se occorra, contro i colpevoli?

Tale domanda suppone intanto che il contenuto della inchiesta parlamentare sia stato quello di accertare fatti colpevoli sotto il rapporto politico.

E parrebbe di dover rispondere che gli atti fatti da una Commissione d'inchiesta non possono nuocere o costituire precedenti a danno di procedimenti criminali: poichè, come notava anche il Cadorna, « nelle materie giudiziarie non può avere alcuna forza se non quell'atto, il quale sia stato ordinato e fatto nelle forme che sono prescritte per queste materie, e fatto da quell'autorità che unica è competente a giudicarne: onde è manifesto che qualsivoglia risultato si abbia o da una Commissione d'inchiesta parlamentare, o creata dal potere esecutivo, o da qualunque altra autorità, esso non può esercitare nessuna influenza sopra i giudicati a pronunciarsi dipoi dai magistrati » (1).

La questione diede luogo, in Francia, ad una lunga discussione nelle sedute dell'Assemblea nazionale del 2 ed 8 luglio 1875.

Il 1.º luglio il Ministro della guerra Cissey, con lettera diretta al Presidente dell'Assemblea nazionale, chiedeva da questa l'autorizzazione, pei magistrati militari incaricati dell'istruzione della capitolazione di Metz, a prendere conoscenza, per organo del Presidente della Commissione di inchiesta, di tutte le deposizioni ed i documenti raccolti dalla medesima, ch'essi giudicassero necessario di consultare.

Ma il Collet, membro di quella Commissione parlamentare, combattè in suo nome nell'Assemblea la richiesta comunicazione, osservando che quelle deposizioni non avevano un carattere giuridico, ma un carattere politico. Ed

(1) V. Discussione del Senato, già citata, pag. 1499.

avendo il Ministro limitato la domanda ai documenti, fu rinviata la proposta all'esame della Commissione stessa: a nome della medesima, nella seduta dell'8 luglio, M. Delson riferiva che quanto agli atti più numerosi e consegnati da alcuni testimoni in seguito alle deposizioni fatte in seno alla Commissione, questa non aveva difficoltà a comunicarli per copia al Ministero della guerra; quanto alle deposizioni testimoniali, opponeva che la Commissione era stata incaricata di fare un'inchiesta politica e niente affatto una istruzione giudiziaria. Ed oltre la considerazione pratica, che, ammettendo pel Ministero Pubblico il diritto, a fine di reprimere, di far uso delle deposizioni raccolte in una inchiesta parlamentare, si ha a temere che i testimoni rifiutino di dire la verità per timore che le loro deposizioni non divengano un elemento di persecuzione o di convinzione, sia contro i terzi sia contro sè stessi, aggiungeva questo intervento del potere giudiziario in una inchiesta parlamentare essere di natura tale da portare attentato all'indipendenza dei poteri politici, nelle investigazioni che essi credono di dover ordinare: non potendosi, infatti, introdurre in una istruzione criminale delle testimonianze provocate ad un fine puramente politico e sprovviste di ogni garanzia di giuramento, e solo doversi consentire, che gli atti, non appartenendo alla Commissione, ma a coloro che li avevano depositati momentaneamente, la Commissione non potesse senza fare opera ingiustificabile sottrarli all'esame della giustizia militare e che la comunicazione delle deposizioni dovesse avere solo lo scopo di facilitare l'istruzione al Ministero pubblico, indicandogli i testimoni che avrebbero dovuto essere sentiti e i fatti da chiarirsi. — E la Camera saggiamente accettò la proposta pur saggiamente concordata tra la Commissione ed il Governo, per cui si concedeva ai magistrati la facoltà di aver bensì *copia* dei documenti, ma semplice *notizia* delle deposizioni (1).

E questa soluzione ci pare del tutto rispondente ai principî: poichè, anche quando alla investigazione da praticarsi

(1) Cons. Michon, op. cit., capo IV.

da un Comitato d'inchiesta parlamentare si dessero le forme di una istruttoria giudiziale, delle testimonianze ricevute in quella sede da *autorità* e per uno *scopo* essenzialmente diversi non potrebbe poi l'autorità giudiziaria servirsi come di elementi di convinzione, senza supporre confusione di uffici e violare con ciò il principio della separazione dei poteri.

In quella vece, questo rimane salvo, quando al potere giudiziario si consenta solo la delibazione delle prove raccolte da un Comitato parlamentare d'inchiesta, all'unico obbietto di dar corso alla propria azione, se occorra.

c) Il Michon si propone una terza questione. Che dire della domanda di comunicazione, fatta da una Commissione d'inchiesta parlamentare alla giustizia, di atti raccolti in una istruzione? Anche qui, la Francia ha un esempio che diede luogo a lunghe discussioni parlamentari.

La Commissione nominata dall'Assemblea nazionale nel 14 gennaio 1875 per fare un'inchiesta sulla elezione di Nièvre domandò al guardasigilli M. Tailhand la comunicazione degli atti sequestrati nell'istruzione dell'affare detto del « Comitato dell'appello al popolo », affare che era stato definito con una ordinanza di non luogo. Il Ministro, dopo aver argomentato dal segreto della procedura giudiziaria, concludeva rifiutandosi di presentare gli elementi di una istruzione fatta dal solo punto di vista giudiziario, poichè la Commissione d'inchiesta aveva un carattere esclusivamente politico e la comunicazione domandata parevagli contrastare alla regola della separazione dei poteri.

Questa invece, secondo il nostro Autore, col quale noi pur concordiamo, non si oppone a che la Commissione parlamentare profitti degli atti raccolti dalla giustizia, a ciò che gli stessi documenti siano utilizzati da due poteri distinti, purchè si rispetti l'indipendenza delle due autorità, muovendo, come nel caso, la domanda di comunicazione non direttamente ai magistrati che avevano fatto l'istruzione, ma al Ministro della giustizia, responsabile avanti l'Assemblea.

Il principio della separazione si opporrebbe solo « a che un'Assemblea pretenda far derivare dalla responsabilità

ministeriale il *dovere* per il Ministro di comunicarle gli atti di una istruzione giudiziaria da essa domandati: mentre invece allo stesso Ministro apparterebbe il *potere discrezionale* di concedere o non tale comunicazione, nella sua qualità appunto di capo supremo della magistratura, di superiore gerarchico del procuratore generale, apprezzante in luogo di questo e davanti a lui se la comunicazione non sia di natura da compromettere gl'interessi sacri della giustizia » (op. e loc. cit.).

È evidente, peraltro, che di fronte ad una rifiutata comunicazione di tal genere per parte del Ministro, che rappresenti gl'interessi della giustizia, l'Assemblea conserva pur sempre il diritto di infliggergli una censura politica: e solo non deve essa stessa, come altrove si è osservato, abusare di tale potere, perchè la responsabilità ministeriale, cui tutto fa capo nel regime parlamentare, non venga deformata nel suo contenuto e distratta dai suoi veri fini, col costringerla ad oltrepassare i giusti limiti ad essa imposti, a garanzia comune del controllo parlamentare e dell'autorità governativa.

Non s'ha da credere però che urti contro il principio della separazione il fatto che i medesimi elementi vengano utilizzati da due specie diverse di investigazione, l'una di natura giudiziaria, d'indole politica l'altra, quando, s'intende, ciascuna di esse non pensi o tenti di derivarne una parte maggiore od estranea all'obbietto cui è preordinata.

Onde dovrebbe solo rifiutarsi alle Commissioni d'inchiesta quanto potrebbe attentare ai diritti ed alle prerogative essenzialmente integratrici dell'organismo del potere giudiziario, armato com'è di mezzi investigativi, che facilmente potrebbero in altre mani diventare, da semplici restrizioni necessarie di libertà dei cittadini, strumento d'intollerabili oppressioni.

Ed è tenendo fede a questo principio che si potrà serenamente affrontare la grave questione delle inchieste personali, cui quella direttamente si connette.

CAPO IV

Delle inchieste personali

SOMMARIO — 1. Significazione e contenuto vero delle inchieste personali — 2. Gravi obiezioni mosse contro le medesime — 3. Argomenti in favore di esse — 4. Pericoli inerenti alle inchieste personali — 5. Distinzioni e limiti da introdursi - Guarentigie.

1. Le inchieste *personali* possono definirsi quelle istituite da uno dei rami del Parlamento allo scopo di ricercare, esaminare e giudicare politicamente la condotta tenuta da uno o più dei propri membri intorno ad atti riferentisi allo esercizio delle loro funzioni.

Esse si distinguono, pertanto, dalle inchieste *reali*, in ciò che, mentre nella possibilità di colpire membri del Parlamento quelle includono la preparazione ad un giudizio, queste ultime invece intendono a chiarire una determinata condizione di cose e sono preparazione a riforme.

Le inchieste personali non costituiscono perciò, scientificamente parlando, veri atti di sindacato amministrativo o politico: epperò parrebbe dovessimo, nella presente trattazione, prescindere da esse, se pure, considerate quale preziosa prerogativa delle Assemblee, non si dovessero ravvisare di somma importanza per bene intendere la natura del diritto d'inchiesta parlamentare, di che appunto ci occupiamo.

Gioverà quindi ricercare anzitutto se esse siano o no costituzionali ed, in caso affermativo, avuto riguardo alla

necessità come ai pericoli loro inerenti, studiare una esatta designazione di limiti.

2. Le inchieste personali furono addirittura combattute come incostituzionali, nella Camera belga nel 1831 e nella italiana nella discussione del 10-11 giugno 1869, nonchè, separatamente, dai Bonghi con un articolo pubblicato nell'agosto di quello stesso anno nella « Nuova Antologia » (1).

Si invocò innanzi tutto l'esempio della pratica parlamentare dei diversi paesi continentali, la quale si vuole non abbia ritenuto lecite le inchieste contro le persone dei deputati per atti commessi fuori della Camera, basata com'è su una teorica accurata ed esatta della divisione dei poteri, di cui si è creduta principal tutela l'impedire ogni mescolanza ed ogni più lontana confusione. Chè, se così non si fosse fatto, « noi vedremmo, si dice, dove l'uso di un potere giudiziario in un Parlamento comincia, ma non vedremmo dove finisce; e niente lo tratterrebbe dall'invadere e dal confondere ogni cosa e ogni relazione intorno a sè ».

Si dubita pertanto che l'arma dell'inchiesta personale possa dalla Camera essere un giorno o l'altro abusata, dando così alla maggioranza un mezzo troppo comodo di espellere quei membri della minoranza che le sono più molesti; e ciò per la prevalenza dello spirito di parte, che è proprio di un'assemblea politica.

Chè, se si dicesse che l'inchiesta sopra i membri della Camera dev'essere circoscritta agli atti che offendono la moralità privata o pubblica, non perciò si riuscirebbe ad impedire nel fatto le esorbitanze, onde ciascun partito, col pretesto di migliorare la riputazione della Camera, non dovesse tendere a rovinare quella degli avversarî, in guisa da provocare invece il trionfo della disonestà ed acuire gli sdegni e le contese di parte.

Epperò le inchieste personali non dovrebbero essere lecite: anche, e soprattutto, perchè si vuole che esse stabiliscano una strana confusione di poteri. Poichè, mentre è nella comune coscienza giuridica che il cittadino non può

(1) Cons. *Dei limiti del potere d'inchiesta nelle Assemblee.*

venire tradotto davanti ai tribunali che per un reato dichiarato tale dalla legge, con relativa pena, riconosciuto e giudicato mediante tribunali permanenti, ad opera di un magistrato che accusa, diverso però da quello che istruisce la causa, invece l'inquisizione della Camera si dirigerebbe alla ricerca di un atto che nessuna legge dichiara reato assegnandogli una pena, mediante commissari designati a posta dopo compiuto il reato e conosciuto il reo, senza magistrato che formuli l'accusa, e con la confusione nella Commissione dell'ufficio di giudice istruttore, di Camera di consiglio e di Sezione d'accusa. In sostanza, parrebbe enorme lo accordare ad una Commissione d'inchiesta personale poteri tanto estesi che il Parlamento stesso non ha, nè può quindi delegare.

Così appunto la pensava il Brouckère, il quale, combattendo la proposta di legge presentata e letta il 30. novembre 1831 alla Camera dei rappresentanti del Belgio, osservò principalmente che, quando la Camera ordina di ricercare gli *autori* delle sciagure del paese (com'era appunto in quel caso), essa oltrepassa le sue attribuzioni, non meno di quello che farebbe se procedesse ad un'inchiesta per ricercare gli autori di un delitto, qualunque esso sia, poichè essa non ha la missione di ricercare o di verificare i delitti commessi da altri all'infuori dei Ministri. Del pari il Ministro della guerra, il De Muelenaire, e tutti in genere ritennero che si sconvolgessero i principî della Costituzione e si provocasse la confusione dei poteri col consentire le inchieste personali. Onde la Camera belga saggiamente avrebbe adoprato, non credendosi in diritto di fare inchieste se non sopra materie che devono essere oggetto di legislazione, o contro i Ministri quando sia stata accertata una denuncia contro di essi e si tratti di vedere se vi sia luogo a formulare e presentare un'accusa. In un sol caso, si dice, la Camera *giudica* (quello della elezione dei suoi membri), in un altro pure unico *accusa* (quello d'imputazione contro i Ministri): il che esclude che essa giudichi ed accusi in nessun altro.

Nè varrebbe l'osservare che l'autorità esercitata dalla Camera in simili inchieste non è giudiziaria, ma censoria;

poichè, non cesserebbe di essere giudiziaria per ciò solo che diventa più ripugnante alla civiltà moderna, a tacere poi che ogni magistrato censorio suppone la facoltà d'infiggere una *nota*, e che nessuna autorità censoria si concepisce, se non in una società, nella quale s'esce e s'entra per arbitrio proprio, o dove è esercitata da superiori sopra inferiori. Onde sarebbe un vero giudizio contro l'uno o l'altro dei suoi membri, quello che la Camera intenta in simili inchieste: locchè le sarebbe vietato e sconsigliato da ogni ragione e da ogni storia.

D'altronde, si vuole che nessuna utilità e danni invece si abbiano a ricavare dall'esercizio del diritto d'inchiesta personale. Da una parte una sentenza parlamentare non sarebbe troppo autorevole, ad essa pervenendosi senza quel complesso di guarentigie proprie dei giudizi dell'autorità giudiziaria, onde avviene che parecchi membri pur feriti da una tale sentenza ritornano sovente alla Camera.

Dall'altra, con le inchieste contro le persone non si raggiungerebbe lo scopo di migliorare la moralità e la riputazione della Camera e del paese, mentre si limiterebbe, con esse, la libertà del voto, pel timore nei membri di quella di vedersi un giorno o l'altro calunniato il lor voto, prima vagamente e poi più specificatamente, fino a determinarsi un ritiro sdegnoso della gente onesta, ma timida dalle grandi lotte politiche e dalla vita parlamentare, per lasciare il posto a quella irrequieta, ardente e disonesta davvero. Nè si dubita di citare l'esempio degli Stati Uniti, dove, pur essendo le accuse personali mosse e svolte con una schiettezza quasi selvaggia, un uomo politico si salva dagli effetti della immoralità sua, allargandola, e stringendo più fortemente e rigidamente intorno a sè quanti interessi bastino a difenderlo: chè il parlar troppo di corruzione alla Camera confermerebbe in essa chi già vi è entrato, involgendo altresì ed abituando altri ad entrare per la stessa via: onde, risultato finale, una convinzione di corruttela generale, una compiuta impotenza del potere legislativo, un'assoluta mancanza di autorità in tutti gli ordini dello Stato ed una sfiducia di tutti verso tutti e tutto.

Dopo tutto — si dice ancora — non v'ha nessun bisogno, ed anzi è pericoloso, di sottoporre ad inchiesta i deputati stessi per atti commessi fuori dell'Assemblea: mentre per quelli che costituiscano reato la querela è aperta avanti ai Tribunali, giudicanti con la serena imparzialità dovuta a giudici permanenti e forniti di tutti i mezzi a ciò necessari. E quando dall'inchiesta dei Tribunali il reato risulti, o quando ne risulti, se si vuole, anche solo un atto disonorevole, quantunque non punibile, commesso da un deputato, sia pur lecito a chiunque dei colleghi di proporre un voto di censura contro di lui. Ma illecito sarebbe sempre lo istituire nella Camera stessa il tribunale per ricercare cotesto reato od atto disonorante.

Per tutte queste considerazioni, non si è dubitato di affermare che le inchieste parlamentari, oltre ad essere incostituzionali, costituiscono una corruttela grandissima del sistema parlamentare.

3. Contro tali obiezioni, apparentemente molto gravi, parecchi argomenti si possono opporre.

Addusse anzitutto il Mancini, nella ricordata discussione, l'esempio autorevole dell'Inghilterra, attestante il severo e frequente esercizio del diritto d'inchiesta, allo scopo di assicurare se fosse stata violata la dignità della Camera che si ritenesse offesa dall'opera prevaricatrice od illecita di qualcuno dei suoi membri: il qual sistema delle inchieste personali sostituì quello precedente delle espulsioni di quei membri che si fossero accertati prevaricatori. E non di rado la forma, con la quale la Camera stessa dichiarò provato l'abuso e ne segnalò l'autore al pubblico biasimo, fu la postuma deliberazione che al di lui voto non si dovesse più attribuire alcun valore. Esempio questo, che ha da essere per certo istruttivo, nonostante si voglia sofisticare sulla meno accurata distinzione dei poteri, propria della Costituzione inglese: poichè quella appunto, e non l'assoluta separazione di essi esclusiva di certi Stati continentali, deve assumersi allo scopo di stabilire, in materia, una norma di diritto pubblico resistente alla critica.

Nè giova preoccuparsi del timore, che manchi alla Camera l'imparzialità del giudice, mentre le divergenze

politiche di un'Assemblea, se possono esercitare influenza sulla scelta degli uomini che debbono reggere la cosa pubblica, non è a credersi che abbiano la virtù di suggerire ai membri di essa una ingiusta condanna di colleghi, contro i quali si appuntino le investigazioni. E sia pure che codesto tanto invocato spirito di parte possa talvolta rendere, nelle mani di un'Assemblea irresponsabile, un'arma assai pericolosa per la libertà e le istituzioni il diritto di inchiesta personale: ciò non può valere a scalzare il fondamento del diritto stesso, ma solo ad indicare la necessità di contenerla entro certi limiti, del che diremo in appresso. Ben altra potenza di argomenti si richiede a distruggerne la legittimità.

Nè si dica che la inchiesta personale costituisce una indebita invasione di poteri, col fatto che l'Assemblea e per essa la Commissione nei suoi procedimenti usurperebbe attribuzioni giudiziarie. Chè solo nel caso, in cui la Commissione d'inchiesta s'avesse a sostituire all'autorità giudiziaria, potrebbe parlarsi d'invasione: ciò non è, diverso essendo essenzialmente l'obbietto delle due investigazioni. Mentre, infatti, la persecuzione giudiziale suppone un fatto contemplato e punito dalla legge, onde il magistrato non ha che da esaminare la sussistenza del fatto stesso e ricercarne l'autore, l'inchiesta parlamentare al contrario non suppone nè reato nè pena predeterminata, nel qual caso non avrebbe ragion d'essere, potendo bastare la denuncia del fatto e dell'autore ai Tribunali; ed invece essa verrà ordinata allorchè trattisi d'investigazione su atti e fatti sfuggenti alle categorie previste dalla legge penale, e suscettibili solo di un giudizio o di un apprezzamento amministrativo o politico, come quando ad es. i membri di una Assemblea abbiano tratto profitto dalla partecipazione avuta a certi affari in Parlamento. Chè, anche quando si tratti d'inchiesta preliminare ad una messa in accusa di Ministri, essa si dee contenere nel campo delle semplici informazioni, onde non ha nulla di comune con la giudiziaria. Epperò non si può dire giammai che la Commissione nominata dall'Assemblea, la quale, come si vede, agisce per virtù propria in una sfera di azione ben delimitata, invada le competenze di al-

cun altro potere. E se così è, fa d'uopo essa venga investita di potestà idonee all'assecuzione del suo fine, giammai incostituzionali, anche quando s'identifichino con quelle consentite ai magistrati. Lo dicemmo già che non giova equivocare, ritenendo attribuzione costituzionale del potere giudiziario quello che non è se non un complesso di mezzi istruttori consentiti ad altri poteri per il raggiungimento di certi fini loro speciali.

A torto dunque si pretende di vedere in queste inchieste personali una usurpazione di funzioni giudiziarie per parte dell'Assemblea. D'altronde, l'inchiesta personale è un atto morale insieme e politico, onde il risultato di essa non ha i caratteri di una sentenza: anzi sarebbe questa la ragione, per cui, secondo taluni, essa non può determinare alcuna invasione nel campo giudiziario, quand'anche si serva degli strumenti proprî dell'ordine giudiziario (1).

Per tal modo, oltrechè si risponde alla pretesa incostituzionalità delle inchieste personali, quale si vorrebbe derivare da una chimerica invasione di poteri, si dà la ragione vera del perchè, allorquando in una Assemblea parlamentare sorga il dubbio che un fatto implicante scandalo, corruzione o lucri illeciti, abbia attinenze dirette o indirette con membri della medesima, non sia senz'altro il caso di ricorrere all'autorità giudiziaria. La quale può procedere solo di fronte alla configurazione di fatti determinati dalla legge e da essa puniti, in ogni altro caso solo l'autorità amministrativa o politica potendo disporre di mezzi adeguati ad esercitare le investigazioni.

Onde non solo non si può contestare la utilità delle inchieste personali, come invece fece il Bonghi, ma, nonostante le loro difficoltà pratiche, debbesi anche dagli avversari riconoscere la loro necessità per certi gravi momenti della vita parlamentare: come appunto faceva il Mancini, affermando solidamente, nella ricordata discussione, il principio dell'inchiesta come « *necessario*, di fronte a fatti di gravità per-

(1) Cons. Mancini e Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, p. 404.

manente, a mantenere alto anzichè a scemare il credito delle istituzioni costituzionali, nonchè la pubblica moralità ».

« Vi ha qualcosa di comune — notava stupendamente l'Arcoleo — a tutti gli Stati liberi, che toglie via ogni differenza tra l'Inghilterra ed il Continente, ed è riposta nel senso di rispetto che il Parlamento deve a sè stesso. Nè la tutela della propria dignità può invocare da altro potere; in questo è sovrano: nè renunziarla, chè mancherebbe a un diritto e insieme a un dovere. Allorchè una istituzione è insidiata dalla condotta delle persone, che son chiamate a garantirla e a svolgerla, ha l'obbligo di difendersi; e la qualità dei mezzi è definita dall'altezza del fine » (1).

E ciò basta a chiarire la legittimità delle inchieste personali: preordinate a custodire l'onore, il credito, la dignità dei Parlamenti, cui mal potrebbe provvedere la magistratura ordinaria, impedita com'è sovente dai privilegi parlamentari, di cui è facile all'Assemblea abusare a proprio vantaggio, in ispecie trattandosi di accuse, di corruzioni o favori illeciti da parte dei Ministri o d'illeciti lucri su contratti intervenuti col Governo, che sono le materie più spesso originanti le inchieste personali.

Incontestabile adunque è il potere d'inchiesta sui propri membri, che si attribuisca all'Assemblea parlamentare, qual sicuro presidio dell'onore, della dignità e del prestigio delle istituzioni.

4. Non bisogna peraltro disconoscere che un cosifatto potere è per sua natura gelosissimo e quindi soggetto ad essere grandemente abusato: onde la necessità che venga riguardato come una prerogativa eccezionale, da adoperarsi in ogni caso coi massimi riguardi.

Anormale è senza dubbio la condizione di fatto presupposta dalle inchieste personali. Mentre da un lato non può essere competente la magistratura, trattandosi di scoprire fatti ignoti pei quali non è predeterminata la pena e pure si ha bisogno di mezzi coattivi, propri del magi-

(1) Op. cit., pag. 209.

strato, per giungere al risultato finale, che pur non essendo una condanna, può nondimeno provocare un'accusa, mancano dall'altro molte delle guarentigie giudiziarie, come la permanenza precostituita dei giudici, la difesa dell'imputato, la distinzione dell'ufficio di magistrato inquirente da quello di accusatore.

Onde il grave pericolo che il diritto d'inchiesta personale e la procedura preordinata al suo esercizio possano avvalersi della passione di parte politica per colpire i membri della minoranza d'una Assemblea parlamentare, il cui prestigio stesso e l'indipendenza sarebbero facilmente minati dall'uso troppo frequente che di un tal potere si facesse.

Ed è palese l'inconveniente, per cui, mentre il risultato finale di un giudizio è pur sempre decisamente una assoluzione od una condanna, quando invece una Commissione d'inchiesta personale emetta un giudizio contro membri dell'Assemblea, che risultino innocenti, rimarranno ognora impuniti coloro che si fecero provocatori alla Camera di quell'inchiesta. Onde l'individuo preso di mira non potrà far valere in giudizio le proprie ragioni per ottenere a sua volta la condanna dei detrattori. Nè vale addurre l'indole censoria del giudizio della Commissione, il quale a dir vero non sarebbe che preparatorio dell'azione della autorità giudiziaria, nel caso che si riscontrino sufficienti elementi di reato: imperocchè, sostanzialmente, il giudizio della Commissione include, per l'individuo colpito, una pena nella censura inflittagli, la quale spesso è ben più grave di quella che il Parlamento infligge ai Ministri, comechè riguardi specificamente la moralità della persona del deputato preso di mira.

Chè, se poi i risultati dell'inchiesta dovessero dar adito ad una procedura giudiziaria, si pensi quale efficacia morale potrebbe esercitare nell'animo dei nuovi giudici la istruttoria precedentemente compita, e come ne rimarrebbe violata la libertà dei testimoni, che venissero di nuovo chiamati a deporre sulla fede del giuramento.

In ogni caso, nel risultato finale dell'inchiesta, mancherebbe il giusto equilibrio fra le due parti, accusato ed accusatore, l'uno potendo rimanere pregiudicato anche in

caso di assoluzione, l'altro non potendo invece per le sue insinuazioni calunniose essere sottoposto, nonchè a pena, a giudizio: squilibrio codesto, che non si riscontra certamente nei risultati di un giudizio penale regolare (1).

5. Per questi non contestabili inconvenienti e pericoli nell'istituto delle inchieste personali è necessario indicare entro quali limiti e per virtù di quali guarentigie l'esercizio di una prerogativa sì gelosa come altrettanto pericolosa possa rispondere al suo alto fine senza attentare a quel complesso di diritti, che, di fronte al potere parlamentare, vantano gli altri pubblici poteri e soprattutto i singoli individui, elevati alla speciale dignità di rappresentanti della nazione e, come tali, ritenuti meritevoli di ogni più elevato riguardo.

Non è certamente cosa facile il porre, qui, dei principî che abbiano valore assoluto per ogni caso: mentre gioverà rassegnarsi a certe norme generali, le quali abbiano per tutti i casi una speciale importanza direttiva.

Come al solito, l'Arcoleo, nel § 8 dello scritto più volte ricordato, seppe designarle con molta lucidezza e precisione. E noi non faremo che riordinarle e completarle, in omaggio ai principî precedentemente fissati: non sembrandoci, del resto, neppur possibile prescindere del tutto, in questo punto, dai sapienti criterî adottati dall'insigne pubblicista.

a) Il diritto d'inchiesta sui proprî membri, spettando bensì al Parlamento, ma come una prerogativa eccezionale, alla stessa guisa di tutti i provvedimenti d'eccezione nella cui legittimità consente il governo costituzionale, pur che traggano loro origine da uno stato di assoluta necessità, non deve esercitarsi che allora, quando all'Assemblea riesca impossibile od inopportuno ogni altro mezzo di rivendicare l'offesa fatta alla propria dignità. Sovratutto, se vi può esser luogo a giudizio penale, il potere parlamentare non può, senza usurpazione, dar corso all'inchiesta;

(1) Per maggiori sviluppi in questo senso, cons. lo scritto più volte citato dello Arcoleo, pag. 206-209.

b) Il fatto, che ha da costituire l'obbietto della investigazione, deve riferirsi allo esercizio di una funzione parlamentare: per ogni altro fatto estraneo alla medesima, il deputato non sarebbe responsabile che di fronte al magistrato, o semplicemente all'opinione pubblica, ov'esso non presentasse materiale sufficiente d'investigazione giudiziaria nè fosse suscettibile di ricondursi ad analoga sanzione della legge penale. Ogni Parlamento, per il senso di rispetto che deve alla propria dignità, è il solo tutore della medesima, ma limitatamente alle relazioni dei membri di esso coi poteri dello Stato, non potendo guari altrimenti tramutarsi in un circolo od in un giurì d'onore.

Ordinariamente i fatti che danno occasione e materia alle inchieste personali sono costituiti dalle illecite partecipazioni di membri del Parlamento in affari dal medesimo votati. Chè, se, al riguardo, si obbiettasce, come fu già fatto, la difficoltà d'indagare e sapere se, nel momento in cui accordò il suo voto, prevalse nel deputato e fu in lui determinante la considerazione del pubblico bene o non piuttosto un interesse suo particolare, pur non potendo dessa contestarsi, non certo potrà disconoscersi l'obbligo indeclinabile che s'impone alla coscienza di ogni onesto rappresentante del paese di astenersi dal partecipare in qualsivoglia modo alla discussione ed al voto su qualunque questione implicante per lui un diretto interesse, fosse anche il più legittimo per ragione della sua professione o condizione sociale. Onde « sarebbe scandaloso ed intollerabile che, anche quando si avesse la prova certa della infrazione di questo rigoroso obbligo, si volesse tuttavia tentare di scusare e di lasciare impunito un atto immorale nell'esercizio del più eminente ufficio politico, che la coscienza pubblica senza il menomo dubbio riprova e condanna » (1).

Chè, se si tratti d'inchiesta preparatoria ad una messa in accusa di uno e più Ministri, tanto più si deve esigere, come determinante, la esatta rispondenza dei fatti che dovrebbero costituirne l'obbietto, allo esercizio delle funzioni

(1) V. discussione del 1869, già cit., Discorso Mancini.

ministeriali, per il cui abuso soltanto, secondo la più sana dottrina, possono i Ministri essere accusati, in ogni altro caso dovendosi abbandonare al giudizio severo che pur la Camera può loro infliggere con altri mezzi politici, e soprattutto a quello sovrano degli elettori;

c) Prima di procedere ad una inchiesta occorrerebbe nominare una Commissione, che faccia un esame delibatorio e sommario della natura dei fatti. Per tal modo si eviterebbe facilmente di dar facile corso a voci calunniose e partigiane: tanto più nel caso dei Ministri, contro i quali, appunto perchè spesso meno colpevoli dove più lo appariscono, e per la più alta autorità in cui sono costituiti, giova andare meglio guardinghi nello istituire inchieste.

L'inchiesta personale dovrebbe, in ogni caso, essere una conseguenza della relazione presentata all'Assemblea da codesta Commissione: la quale darebbe luogo a fissare i criterî ed il metodo da seguirsi nella investigazione, non tale giammai da dover urtare, per usurparla, nell'azione del magistrato;

d) Il Comitato d'inchiesta, qual delegazione della Camera, dovrebbe alla medesima, occorrendo, domandare quegli altri poteri, dei quali sentisse la necessità per il raggiungimento dello scopo. Ed, in ogni caso, dovrebbe notificare il principal risultato delle indagini alle persone interessate, per metterle in condizione di presentare, avanti la chiusura dell'inchiesta, le prove a loro discolpa, nè più nè meno di quanto avviene dinanzi al magistrato giudicante;

e) Non bisogna, nelle inchieste personali, escludere l'uso dei mezzi coercitivi, tanto più necessari, in quanto l'elevata posizione delle persone prese di mira e le numerose e vaste aderenze su cui esse contano potrebbero altrimenti facilitare le astensioni, le resistenze, le testimonianze false o reticenti e paralizzare così l'opera parlamentare. Non s'ha da credere, peraltro, con l'Arcoleo, che « sarebbe violenza estendere quei mezzi, proprî di un'inchiesta personale, alle altre ordinarie », ove, s'intende, si voglia parlare di *qualità* di mezzi, piuttostochè di *misura*: nel qual caso ultimo, non siamo alieni dal riconoscere, senza con-

trastare coi principî posti nei capitoli precedenti ed anzi in omaggio ai medesimi, che sarebbe molto opportuno riservare per es. alle sole inchieste personali una maggiore severità di sanzioni penali contro i contravventori agli obblighi imposti ai cittadini da una legge, di fronte ai diritti delle Commissioni. Severità, che bisognerebbe invece ridurre al minimo possibile per ogni altra specie d'inchieste. In questo senso sarebbe pur bene applicabile quanto dice lo stesso autore: che cioè « non si fa l'igiene come la clinica: ed è nel discernimento di applicare criteri opportuni a casi diversi, ch'è riposta la buona pratica del Governo parlamentare »;

f) Per le inchieste personali si dee potere far eccezione al principio della pubblicità, che caratterizza tutto il procedimento di ogni altra sorta d'inchiesta.

Ciò per l'evidente motivo, che la fitta rete di interessi personali contrastanti in siffatte materie speciali, potrebbe, senza la guarentigia del segreto, incontrare resistenze tali da compromettere lo scoprimento completo della verità. Ben inteso che il segreto vorrebbe limitato ad una parte sola dell'istruttoria, potendosi pel resto conciliare ai vantaggi della pubblicità;

g) Ai maggiori rigori imposti alla libertà del cittadino, devono pure corrispondere maggiori guarentigie. Da una parte deve assicurarsi ogni protezione ai testimoni contro le persecuzioni e gli oltraggi, dall'altra la maggior possibile difesa all'accusato, senza pur pretendere l'osservanza di tutte quelle forme rigorose, che la legge ha per gli accusati. Soprattutto, tanto nella nomina come nei procedimenti delle inchieste personali, bisognerebbe stabilire guarentigie speciali che impediscano la prevalenza di quello spirito di partigianeria politica, che nelle Commissioni all'uopo designate troverebbe facile mezzo di parzialità oppressiva;

h) Infine, come nelle inchieste personali non vi è *accusa* nel vero senso giudiziale, non vi può nè dev'essere *condanna*. Un'inchiesta personale è un atto essenzialmente politico, e politico ha da esserne il risultato. In ciò sta la sua legittimità. Chè se si pretendesse di colpire con essa,

più che il ministro od il deputato, il cittadino, è facile rispondere che questo non può essere ferito che da una sentenza dei giudici ordinari, e l'Assemblea che per ragioni morali, siano pur gravi e delicate, lo escludesse dal proprio seno commetterebbe un inqualificabile arbitrio, « scalzerebbe, come disse Melegari, i principî stessi sui quali si fonda l'ordine costituzionale ».

Il deputato, od il ministro censurato politicamente per l'opera di un Comitato d'inchiesta, dee dimettersi. Il giudizio sovranamente inappellabile, ma pur politico, suol essere in tale caso riserbato agli elettori, che è quanto dire, alla opinione pubblica.

Nella legge da una parte, in questa dall'altra, debbonsi però ricercare le maggiori e più preziose guarentigie.

Esaminiamole.

CAPO V

L'esercizio del diritto d'inchiesta e la legge

SOMMARIO — 1. Diversi modi proposti per regolare l'esercizio del diritto d'inchiesta e loro valutazione — 2. Obbiezioni ed argomenti favorevoli ad una legge generale sulle inchieste — 3. Distinzioni da farsi sull'obbietto e sui rapporti giuridici da regolarsi con una legge generale — 4. Efficacia generale e relativa di una tal legge.

1. Mentre il diritto d'inchiesta fu generalmente riconosciuto, siccome fondato sulla ragione e sulla natura del Governo costituzionale nonchè sulle consuetudini giuridiche dei varî popoli, si manifestarono dovunque, ed in Italia specialmente dopo il Belgio, gravi dubbî ed obbiezioni intorno al modo di assicurarne l'esercizio ed alla convenienza o meno di regolarlo mediante una legge.

Vi fu chi ritenne che le Camere, a quella stessa guisa che possono disciplinare con norme regolamentari le loro attribuzioni statutarie di giudicare sulla validità dei titoli di ammissione dei propri membri e rispettivamente di accusare e giudicare i Ministri, possano pure con una speciale ordinanza provvedere ai mezzi necessarî per compiere e raggiungere lo scopo cui è diretta una loro Commissione d'inchiesta.

Così, secondo il Broglio, sarebbe inopportuna in cotesta materia una legge, la quale volesse prevedere e provvedere a tutti i casi possibili ed immaginabili; ove invece basterebbe stabilire, in massima, la facoltà in ciascuna delle due Camere di conferire, nei singoli casi speciali, alle proprie

Commissioni tutti quei poteri di che abbisognino per l'evazione del compito loro. « Più di così sarebbe troppo e troppo poco; sarebbe poco, potendosi presentare molto facilmente casi di resistenza o disubbidienza non previsti dalla legge; sarebbe troppo, perchè ponendo precisi e stretti confini all'autorità delle due Camere, si verrebbe quasi a mettere in dubbio quella grande e salutare teoria dell'onnipotenza parlamentare » (1).

Ma un tal modo di pensare è inaccettabile, poichè, se è vero che ciascuno dei due rami del Parlamento può provvedere con risoluzioni proprie e con speciali regolamenti a disciplinare tutte le materie comprese nella sfera della sua azione, in esplicazione di facoltà attribuitegli dallo statuto; ove però si tratti di provvedere sopra argomenti donde possono derivare obblighi per tutti i cittadini, di regolare come nel caso un diritto spettante così alla Camera elettiva che al Senato, dessi obblighi non si possono stabilire nè le sanzioni corrispondenti a cotale diritto disciplinare senza analoga sanzione legislativa, che riporti il concorso del Parlamento.

Sarebbe strano davvero che, in omaggio al principio dell'onnipotenza parlamentare, s'avesse a ritenere, come criterio giuridico, che la volontà e meglio l'arbitrio di una maggioranza parlamentare, con una semplice deliberazione, possa costringere il cittadino ad una data azione, ponendone la libertà e le sostanze nelle mani di un Comitato esecutivo. « L'ufficio vero della legge è quello appunto di assicurare a ciascuno pieno ed intero il godimento dei propri diritti, salvo alcune limitazioni indicate però tassativamente ed aventi il carattere della generalità. Solo allora l'uomo può ritenersi libero quando sappia con esattezza quali azioni gli sono permesse, quali no; ed uno Stato può dirsi giuridicamente organizzato quando un completo sistema di leggi regoli stabilmente i rapporti fra il potere costituito e gl'individui. Giacchè l'individuo di per sè solo

(1) Broglio. *Delle forme parlamentari*, libro II, capo 6.º, pagine 255 - 256.

non ha mezzi di resistenza, non ha forze sufficienti per sottrarsi alla prepotenza di poteri organizzati: la legge è il suo baluardo, la sua salvaguardia. Nasce da ciò il concetto del *dovere giuridico* ben diverso dal *morale*, per cui l'individuo restringe la propria azione di fronte allo Stato di tanto quanto dalla legge gli viene imposto, sentimento di legalità, coscienza giuridica, caratteristica dei popoli civili. Per accordare a qualsiasi organo dello Stato poteri che tendano a restringere la libertà individuale e per assicurare la corrispondente ubbidienza di questi, occorre quindi una legge » (1).

Onde, in mancanza di questa, non solo non si troverebbero definiti i poteri dei Commissari, ma quel ch'è peggio, i cittadini non sarebbero obbligati a comparire nè a deporre in qualità di testimoni dinanzi alle Commissioni, nè tampoco si potrebbero applicare contro le infrazioni e trasgressioni loro le norme analoghe sancite dai Codici di procedura civile e penale; imperocchè qualunque provvedimento che uno dei rami del Parlamento voglia adottare separatamente dall'altro per tradurre in atto il diritto d'inchiesta non potrebbe avere che un'azione semplicemente interna, nè avrebbe a riputarsi perciò obbligatorio in faccia ai cittadini.

Senonchè è parso ad altri, sull'esempio del Belgio ed anche della pratica inglese, che questa legge dovrebbe farsi in ogni caso speciale, in cui sia riconosciuta la necessità dell'inchiesta.

Ma anche questo secondo sistema sembrerebbe poco razionale ed opportuno.

È facile osservare, infatti, che, ove si tratti di materia per cui l'inchiesta possa reputarsi necessaria da uno solo dei rami del Parlamento, questo non dovrebbe essere esposto a veder limitato il proprio diritto dall'altro ramo, mentre ad entrambi dee rispettivamente mantenersi inviolato il diritto d'inchiesta, al fine di evitare ogni causa di conflitto.

E conflitti sorgerebbero facilmente fra i due rami del Parlamento, ove si trattasse di assoggettare lo stesso di-

(1) Jona, loc. cit., pp. 354 - 255.

ritto d'inchiesta esercitato da uno di essi allo apprezzamento ed alla votazione dell'altro, cui la mancanza d'interesse diretto nella materia sottoposta ad investigazione suggerirebbe per avventura il diniego dei mezzi riputati dall'altro ramo indispensabili per condurla a termine.

Si aggiunga la impossibilità di fatto di trarre a porto, con tale sistema, le inchieste, data la brevità delle sessioni parlamentari che non consentirebbe il tempo necessario a proporre, discutere e votare la domanda d'inchiesta, nominare la Commissione, proporre e votare regolarmente la legge, di cui poi una proroga del Parlamento basterebbe a sospendere gli effetti.

Inconsulto pertanto sarebbe codesto sistema di attendere la sopravvenienza di casi particolari a motivare una legge speciale per ogni contingenza: onde si andrebbe fatalmente incontro al gran pericolo, che la legge venisse talora ed anzi più spesso fatta, anzichè con giudizio pacato e sereno, sotto la pressione di passioni politiche sovraeccitate dall'impero di quegli avvenimenti straordinari, che il più delle volte determinano il diritto d'inchiesta, il quale, in tal caso, facilmente sentirebbersi tratto ad esorbitanze perniciose.

La delegazione dei poteri che si facesse, volta per volta, alle singole Commissioni d'inchiesta sarebbe pur sempre tale da abbandonare la garanzia dei diritti individuali al beneplacito delle maggioranze del momento, ed in ispecie di quella della Camera che procede alla inchiesta. A guarentire invece solidamente e durevolmente quei diritti è una legge generale sulle inchieste che dee intervenire.

Tanto più ancora che l'inchiesta, sebbene più direttamente collegata al sindacato della Camera popolare, non è ad essa esclusivamente attribuita; ed anzi, nelle buone pratiche parlamentari, si fanno partecipare spesso alle Commissioni d'inchiesta deputati e senatori ed anche membri estranei di nomina del potere esecutivo; onde è logico che, a regolarne le funzioni, intervengano definitivamente i diversi fattori del potere legislativo, per mezzo appunto di una legge generale.

Unico sistema logico ed accettabile pertanto, siccome non incostituzionale al pari del primo, nè irrazionale ed illusorio al pari del secondo.

2. Contro una legge sulle inchieste furon fatte però gravi obbiezioni, specialmente in Italia.

Essa fu ritenuta inutile, e dannosa ad un tempo (1).

a) Si disse anzitutto che il paese non ne sente il bisogno, come lo prova il fatto del non avere mai le Commissioni d'inchiesta incontrato resistenza all'esercizio dei più ampî poteri, nè per parte dei pubblici funzionarî, nè per parte dei privati cittadini.

Onde lo integrare in una legge delle norme stabili e complete riuscirebbe cosa ingiusta ed ultronea in talune congiunture, insufficiente in altre: varie essendo le condizioni di fatto che possono dar luogo ad un'inchiesta, preferibile sarebbe lo affidarsi ad un criterio relativo rispondente a siffatta varietà di circostanze.

Ma fu bene risposto che questa eccessiva condiscendenza delle autorità e dei cittadini alle richieste delle Commissioni costituisce la regola, mentre pur v'hanno e vi possono essere delle eccezioni, come del resto lo provano le esitanze manifestatesi in Italia in occasione della inchiesta sul brigantaggio e in Francia nel 1872 in occasione della inchiesta sull'insurrezione del 18 marzo, in ogni altro caso dovendosi attribuire quella arrendevolezza al senso ottuso ed alla indifferenza delle popolazioni; e del resto, nel dubbio di eccedere le proprie attribuzioni, spesso le Commissioni si limitarono da sè medesime, senza poter quindi conseguire, intorno all'obbietto dell'inchiesta, tutta quella luce che si desiderava ed attendeva.

D'altra parte scomparirebbe l'inconveniente di sopra lamentato, quando bene si chiarisse l'ufficio di una legge sulle inchieste, che dev'essere « quello di assicurare ai Commissarî i mezzi necessarî per compiere il loro mandato, cioè di avere la facoltà di citare i testimoni e di eseguire

(1) Cons. in questa parte la ricordata discussione del giugno 1864 al Senato italiano, e specialmente i discorsi Pisanelli e Cadorna.

quelle ricerche che possono condurre alla conoscenza del subbietto dell'inchiesta », ed il suo scopo, « quello di raggiungere l'ufficio accennato, guarentendo l'indipendenza dei varî poteri dello Stato ». Ciò si otterrebbe, ov'essa si limitasse a designare alcune linee supreme, lasciando a ciascuno dei ramî del Parlamento la cura delle particolari determinazioni che meglio rispondano alla diversa indole dei fatti ed alla diversa natura delle inchieste. In tal guisa, la legge generale non verrebbe a trovarsi in urto coi varî bisogni che possono manifestarsi a seconda dei diversi casi.

b) Senonchè si vuole che una tal legge sia incostituzionale, perchè produttiva della confusione dei poteri legislativo e giudiziario. Confusione, che si manifesterebbe nel fatto col dare alla Commissione d'inchiesta dei poteri giudiziari, mentre sarebbe attribuzione esclusiva del potere giudiziario quella di far comparire, di esaminare, di veder documenti, di ispezionare luoghi.

Ma niente v'ha di più falso, si è risposto, distinguendo, come noi già facemmo, fra i poteri essenziali alla potestà giudiziaria e quelli accidentali, come sarebbe il potere *omologativo*, che è pure nell'Amministrazione, sebbene si spieghi con altre forme e per vie diverse, il potere *tutorio* rispetto ai minori, che trovasi più compiuto nell'istituzione dei minori e del pari il potere *istruttorio*. Il quale non può contestarsi all'Amministrazione, come alla Camera elettiva; perocchè, avendo esse il compito di deliberare, devono perciò stesso poter inquirere, appunto perchè le dette facoltà accidentali, quando si riconoscano essenziali per altri poteri, non possono neppure a questi mancare. « Solo allora vi sarebbe una confusione del potere legislativo col giudiziario quando il primo si arrogasse il diritto di giudicare intorno a controversie, di applicare ad un determinato fatto la legge esistente, se egli usasse di quel potere elementare da cui è costituita la vera essenza del potere giudiziario, e che è il potere *decisorio* ».

Imperocchè, l'attribuzione esclusiva del potere giudiziario quella si è di giudicare nelle materie civili e criminali, e non altro: laddove i mezzi dei quali esso si serve per esercitare tale attribuzione non sarebbero essi stessi una

attribuzione sua esclusiva: altrimenti si verrebbe a rendere impotenti tutti gli altri poteri, privandoli di ogni mezzo d'informazioni. Quando si voglia arrivare a questa conclusione, giudicando superficialmente solo dalla identità delle forme, si cade in un errore manifesto, « essendochè a costituire la qualità di atto giudiziario a nulla valga la forma dell'atto, e neppure il giuramento, ma si richieda che l'atto sia fatto da chi abbia autorità giudiziaria ed allo scopo di giudicare. Non si deve confondere la costituzionalità ed esclusività dello scopo giudiziario colla esclusività dei mezzi, considerare cioè come esercizio del potere giudiziario l'uso di quei mezzi materiali dei quali è impossibile non usare in qualsivoglia informazione, sia essa amministrativa, sia parlamentare od anche privata... Purchè ciascuno dei poteri non adoperi questi mezzi che allo scopo costituzionale che gli è proprio, quand'anche si tratti di un fatto unico di cui quei due poteri si debbano occupare, ambedue debbono fare il loro ufficio, e lo possono esercitare senza che ne venga alcun reciproco danno ».

Pertanto, non conterrebbero nulla che importi confusione di poteri, le disposizioni di quella legge sulle inchieste, che non riguardino il diritto di giudicare proprio alla potestà giudiziaria, non inceppandone in alcun modo l'esercizio nè conferendolo al Parlamento.

c) Altra grave obbiezione si è desunta dal pericolo che una tal legge apra l'adito a gravissimi abusi.

Ma si è risposto anche ad essa esaurientemente.

L'abuso — si è detto — può essere considerato o rapporto all'esercizio del potere d'inchiesta, o in relazione ai mezzi che la legge concedesse ad una Commissione di tal fatta. Nel primo caso, la legge che ritraesse le linee supreme tra le quali avesse a contenersi ogni Commissione d'inchiesta, rimarrebbe cosa affatto indifferente di fronte al movimento delle idee che possano cagionare la necessità di un'inchiesta; nel secondo, essa varrebbe anzi a contrastare seriamente contro questo abuso, comechè si appresti alla minoranza quale sicuro e spesso unico presidio contro i colpevoli tentativi di maggioranze disposte, in certi momenti, ad esorbitare dalla cerchia dei propri poteri.

D'altra parte si osserva che il sistema di argomentare dagli abusi è in sè stesso radicalmente viziato o quantomeno pericoloso, sia perchè nelle ultime conseguenze condurrebbe a negare qualsivoglia disposizione legislativa od atto di autorità, di cui non può in qualche modo non concepirsi il possibile abuso, sia perchè in questa materia gli abusi, forse non troppo facili a verificarsi, troverebbero del resto facile correttivo in tutti quei rimedi che l'organismo costituzionale appresta col controllo reciproco dei varî poteri, preordinati ad arginarsi e completarsi a vicenda. Così, quanto ai temuti abusi del Parlamento e delle Commissioni d'inchiesta contro il potere esecutivo, basterebbe a paralizzarli la sola opposizione consistente nell'inerzia di questo potere, il quale non fornisce i mezzi di esecuzione per effettuare le supposte esorbitanze. Onde, anzichè seguire un sistema di esagerazioni, esaminare si dovrebbero i mezzi necessari per le inchieste parlamentari ed accordarli entro i confini costituzionali, senza punto temere dell'abuso, che del resto può farsi di ogni cosa giusta e buona.

d) Così si risponde implicitamente anche all'obbietto sospetto di un conflitto fra i varî poteri dello Stato.

Il quale sospetto non esisterebbe in Inghilterra, ove la Costituzione si è svolta storicamente e ciascuno dei poteri ha trovato nelle consuetudini quei limiti e quei sussidi che potevano meglio aiutarlo nel suo ufficio ed impedirne i trasmodamenti: nel Continente invece, dove dalla legge furono nettamente e decisamente definiti e distinti i poteri pubblici, fu a dir vero travisato il concetto del Governo rappresentativo, ritenendosi che esso dovesse consistere in un necessario antagonismo dei medesimi, rincorrenti senza posa un equilibrio che ad ogni istante sarebbe ad essi mancato.

In quella vece, con gli sviluppi assunti da codesta forma di Governo, sarebbe presidio sufficiente contro ogni timore di conflitti la supposta costante concordia degli intendimenti politici dei Ministri con quelli della maggioranza parlamentare, per cui in tale regime, non ritenendosi possibile una inchiesta se non consentita dal Ministero, quando il potere esecutivo proceda d'accordo con la maggioranza,

non sarà guari possibile il conflitto; chè, se pur sorga, la Corona possiede i mezzi idonei per ristabilire l'accordo e scongiurare ogni pericolo. Tant'è, oggimai si presenta indiscutibile il principio, che il regime costituzionale e parlamentare contenga nel suo stesso organismo, purchè mantenuto fermamente nella pratica e schiettamente nella sua realtà e nella sua verità, le ragioni ed i mezzi per ovviare agli abusi ed ai conflitti.

Per il che occorre, anzichè una limitazione continua di attribuzioni, di diritti e di poteri, che finirebbe per creare al detto regime tutto un sistema artificiale ed arbitrario, falsandolo completamente, grande severità piuttosto nel riconoscere le attribuzioni di ciascun potere, mantenendoli tutti strettamente nei limiti delle proprie competenze, pur essendo d'altra parte larghi nello accordare a ciascuno di essi i mezzi necessari ad esercitare le attribuzioni che gli sono proprie. « È solo in questo modo che un potere può essere mantenuto abbastanza forte per controllare ed opporsi alle invasioni d'un altro: è solo in questo modo che si conserva l'equilibrio, la verità, la schiettezza, la realtà del regime costituzionale ».

Ora, l'unica garanzia che assicuri il raggiungimento di questo fine, nella subbietta materia, consiste appunto nella esistenza di una legge che sanzioni a favore dei Comitati d'inchiesta la facoltà di adoperare i mezzi necessari all'esercizio del diritto loro delegato.

e) In quella vece, negando la necessità di tal legge, si ammette solo dottrinalmente il diritto d'inchiesta, ma nel fatto si riduce a lettera morta.

Infatti, allorchè si ammette l'esistenza di un diritto, bisogna pur ammettere che i mezzi necessari per esercitarlo siano anch'essi un diritto, onde non incorrere nell'assurdo di negare il diritto istesso. Ora i mezzi indispensabili per qualsivoglia inchiesta sono le *persone*, i *documenti* ed i *luoghi*; rifiutarli alle Commissioni significherebbe negare il diritto d'inchiesta: ma, perchè si possano efficacemente adoperare, debbono essere sanciti per legge, la quale al diritto faccia corrispondere l'obbligo relativo, a questo l'analogha sanzione penale, che è guarentigia del suo adempimento,

in una ai mezzi materiali di esecuzione: cose tutte che riconoscono la loro legittima sanzione alla legge ed unicamente alla legge.

Senza di ciò diverrebbe illusorio il diritto d'inchiesta, perchè, ammesso nella dottrina, sarebbe in pratica negato: la legge, invece come servirebbe a togliere confusioni ed equivoci facili a sorgere in questa materia, nella quale più facilmente possono spostarsi i limiti tra i poteri, gioverebbe altresì a vincere la giusta resistenza che anche le persone oneste, sicure come sarebbero di non violare un preciso dovere giuridico, potrebbero opporre alle richieste delle Commissioni, col tacere una parte della verità che per avventura le esporrebbe a pubbliche censure o persecuzioni.

Tutto al più si potrà far questione di *misura* rispetto alle facoltà da accordarsi per legge, ed anche se vogliamo, di *difficoltà* per una tal legge: difficoltà che determinarono la mancanza di leggi in tanti altri argomenti di diritto pubblico, come la responsabilità ministeriale, il diritto d'associazione e simili, e che in questa materia speciale dell'inchiesta non si rivelano di certo inferiori, data la possibilità di derogare, con la concessione di poteri esorbitanti ai Comitati, ai principî più sani ed indiscussi del Governo costituzionale.

D'altro lato però non giova dissimularsi che quasi tutti i migliori giuristi concordano nell'ammettere la *necessità* di una tal legge, pur potendo discordare sulla maggiore o minore estensione del campo da lasciarsi alla medesima. Ed in questo punto con quella dell'Arcoleo s'incontrano le opinioni del Palma, del Brunialti e del Contuzzi, dello Orlando e di Guido Jona. Questi soprattutto ha studiato di proposito il nostro problema nei suoi varî aspetti ed ha cercato di risolverlo con la consueta larghezza di vedute scientifiche e la genialità giuridica che lo distinguono.

Onde gioverà riassumere le linee principali dei suoi concetti.

Triplice, secondo lui, è lo scopo che si può prefiggere una legge sulle inchieste: 1° Limitare il diritto della Camera a promuovere inchieste, di fronte agli altri poteri dello Stato, che dall'illimitato esercizio di tale diritto potrebbero essere danneggiati nelle loro attribuzioni; 2° Regolare la

nomina delle Commissioni in guisa da rendere impossibile ad una fazione, prevalente nella Camera, lo usare della inchiesta a suo esclusivo vantaggio; 3° Assegnare alle Commissioni nominate dalla Camera poteri ben determinati, di modo che mentre dal canto loro siano tenute a rispettare i diritti dei cittadini, d'altro lato il mal animo di alcuno o di pochi non possa erigersi ad ostacolo al compimento di un'opera iniziata dal Parlamento nell'interesse generale. Nel primo caso, tratterebbesi di regolare un rapporto fra poteri con una legge costituzionale: onde da questo lato dovrebbero sottrarsi al dominio della legge e le inchieste personali, in cui il rapporto che si crea è fra la Camera ed il proprio membro senza alcuna ingerenza di potere esecutivo o di potere giudiziario, e l'inchiesta pubblica che presuppone anzichè un conflitto, un accordo tra i poteri. Ma una legge di tal genere non sarebbe necessaria nè possibile; poichè, affidando alla pratica costituzionale l'esercizio ed il limite del diritto d'inchiesta, basterebbe al riguardo limitarsi a porre, in luogo di una troppo lunga e sempre incompleta enumerazione di casi, il principio generale, che diritto di controllo e conseguente facoltà di inchiesta esiste in ogni caso in cui sia posto in essere un fatto che faccia capo alla responsabilità giuridica od anche solo politica del Governo, dovendosi, del resto, sottrarre al controllo del Parlamento solo la magistratura, per quel bisogno d'una completa indipendenza che ha l'ordine giudiziario, mentre il suo ufficio basato tutto sulla convinzione morale gli assicura la irresponsabilità. — Nel secondo caso, tratterebbesi di regolare il rapporto fra il Parlamento e la Commissione, onde saremmo in materia regolamentare ed al regolamento appunto bisognerebbe far capo. — Nel terzo, tratterebbesi di rapporto fra Commissione d'inchiesta e cittadini da regolarsi con una legge comune ossia con una legge vera e propria. Ed in questo caso la legge sarebbe necessaria per stabilire nelle Commissioni quei poteri istruttori che valgano ad ottenere il concorso dei cittadini per l'adempimento del mandato cui sono preposte, nonchè il diritto di richiedere anche dal potere esecutivo i documenti stimati necessari ed utili

allo scoprimento della verità. « Sola la legge — si dice — ha forza di costringere il cittadino, e solo mercè la legge è possibile ottenere quei risultati che da un'inchiesta si possono sperare. Se adunque si voglia raggiungere il fine, si voglia eziandio il mezzo e si accordino alle Commissioni i poteri che loro sono necessari » (1).

Per tal modo deve riconoscersi all'Jona il merito notevole di avere tenute ben distinte le diverse maniere sotto cui può presentarsi l'idea di legge in materia d'inchiesta e di avere distinto e precisato i rapporti giuridici che da una legge sulle inchieste dovrebbero essere regolati.

La confusione inestricabile manifestatasi in questa parte, fra diversi concetti, quali il diritto di procedere ad inchiesta, i poteri da accordarsi alle Commissioni e la natura delle inchieste personali, fu appunto quella che avviluppò la ricordata discussione del 1864 in una serie di obbiezioni, le quali, malgrado le contrarie argomentazioni di valorosi giureconsulti, da noi pur ricordate, finirono per determinare il ritiro della proposta di legge sulle inchieste, che poi non ebbe più fortuna in Italia.

A volere pertanto che le suesposte obbiezioni, come le altre secondarie che pur si affacciarono e si potrebbero sempre muovere contro una tal legge per farla ritenere inopportuna o, quel ch'è peggio pericolosa, rimangano destituite di ogni fondamento, gioverà non poco il distinguere con precisione, sulle tracce segnate dal citato autore, i diversi rapporti giuridici che, in materia d'inchiesta, potrebbero sottoporsi a sanzione legislativa per dedurne quali in realtà lo debbano e quali altri no.

E così ci spianeremo la via alla giusta valutazione della efficacia di una legge sulle inchieste, la quale non potrà essere che relativa alle diverse specie di esse e subordinata a condizioni di fatto variabili, mentre ci si offrirà la costruzione di una teoria, che, in questo punto, soddisfi le esigenze della scienza e risponda all'ordine dei concetti da noi in precedenza fissati.

(1) Jona, l. c., pp. 240-268.

3. Giova innanzi tutto risalire ai principî supremi che dominano la materia della *legge*: onde appunto si detrae che questa, in senso *proprio*, deve sempre regolare un rapporto di diritto, riguardare un obbietto avente un contenuto giuridico: ove questo non esista, sorge solo la nozione di legge *impropria*, regolante cioè una materia che, perchè priva di un contenuto legislativo, potrebbe ed anzi dovrebbe costituire oggetto di regolamento. Nè, dato pure l'obbietto di natura giuridica, sarà sempre necessario ed utile disciplinarlo con disposizioni legislative, dovendosi invece bene spesso ricercarne l'adeguata sanzione nella stessa coscienza giuridica dei cittadini.

Or quali saranno i rapporti che dovrà regolare una legge sulle inchieste? Tale è l'indagine giuridica e politica al tempo stesso o meglio sociologica che bisognerà istituire.

Il diritto d'inchiesta comprende, come qualunque altro diritto, purchè preso in senso molto lato, l'*obbietto*, i *mezzi*, il *procedimento* per metterlo in atto, che è in sostanza la parte formale e procedurale.

Esistono, corrispondentemente, tre ordini di rapporti, che si riscontrano a quel triplice scopo assegnato da Guido Jona ad una legge sulle inchieste e che dobbiamo esaminare partitamente.

a) La definizione dell'*obbietto*, che è quanto dire della materia del diritto d'inchiesta, altro non è in sostanza che la definizione dei limiti che dovrebbero porsi al potere di inchiesta insito alla natura del Parlamento di fronte agli altri poteri pubblici o, se si vuole meglio, alle altre funzioni fondamentali dello Stato.

Tale materia sarà suscettibile di consacrazione legislativa?

Niun dubbio per l'Arcoleo, che vorrebbe definite per legge solo due cose, « l'oggetto o la materia delle inchieste, e i limiti che distinguono questa funzione legislativa da ogni altra esecutiva o giudiziaria »; anzi egli crede che l'aver voluto allargarne il compito abbia impedito la formazione di una legge, « la quale per l'intrinseco carattere suo deve

fondarsi sopra una netta distinzione dei poteri » (1). E con lui non pochi si accordano.

Invero, procedendo con criterî esclusivamente giuridici, tale opinione sembrerebbe accettabile. Imperocchè, ove anche non si potessero determinare per legge tutti i possibili casi speciali in cui occorra di dover ordinare delle inchieste, niente osta però che si avessero a definire delle norme generali, oltre le quali il Parlamento non potesse esercitare questa sua funzione che a detrimento degli altri pubblici poteri. Ciò verrebbe ad evitare l'uso troppo frequente di questo diritto così delicato, che, per essere fecondo di buoni risultati in un Governo parlamentare, vuol essere adoperato con prudente moderazione. Ed a questa apparentemente non sono adusi i corpi politici, accadendo purtutto nella vita degli Stati liberi dei momenti difficili, in cui le masse, lasciandosi trascinare da sovraeccitate passioni di partito ed anche ispirandosi talora ad intenti punto lodevoli, si avvalgono di un diritto per opprimere minoranze deboli ed incomposte, esorbitando dai limiti loro segnati dalla natura delle cose e dalla coscienza del proprio dovere. Se ogni diritto ha e deve avere un limite, si vorrà sfuggire alla consacrazione legislativa di questo limite sol per la sua difficoltà?

Si dice che, nel Governo parlamentare, il diritto di cui è parola trova la sua naturale limitazione nei poteri esecutivo e giudiziario, i quali non consentirebbero giammai indebite invasioni ed usurpazioni illecite; così non potrebbe ordinarsi un'inchiesta per un affare in cui al Parlamento non sia consentito il sindacato sul potere esecutivo, oppure per inquirere sui procedimenti della magistratura giudiziaria, che costituisce un potere per certi aspetti irresponsabile. E potrebbe aggiungersi che la esistenza della legge non vieterebbe ad ogni modo di oltrepassare quei limiti; poichè il potere legislativo avrebbe sempre il modo di varcarli, potendo, in base alla sua facoltà immanente di legiferare, modificarli con una legge nuova,

(1) Op. cit., pagg. 194-195.

e restringerli fino al punto di annullarli. — Ma è evidente che il principio dell'onnipotenza parlamentare non può spingersi fino a questo punto: chè allora si uscirebbe dalla Costituzione, la quale sancisce l'indipendenza ed il rispetto reciproco dei poteri, per avvicinarsi alla Rivoluzione. Certo lo stesso potere legislativo sarebbe trattenuto a ciò fare dalla censura che incontrerebbe negli altri organi dello Stato e nel corpo elettorale assai maggiore che quando si avvalessse della sfera indeterminata di arbitrio consentitagli dalla mancanza della legge in proposito per voler ordinare delle inchieste in casi in cui o l'opinione pubblica non portasse il proprio sussidio o fossero a temersi le invasioni nel campo degli altri poteri.

Onde la legge sarebbe pur sempre un freno efficace ad una potestà di cui è facile abusare e servirebbe molto bene a garantire l'indipendenza dei pubblici poteri. Di fronte alla legge, non foss'altro, la Commissione d'inchiesta rimarrebbe maggiormente penetrata del sentimento della propria responsabilità: e maggiore impulso sentirebbe a limitare sè medesima nell'esercizio delle facoltà concessele, di quello che sentirebbe ove le fosse lecito stabilire da sè delle norme discrezionali.

Senonchè qualunque cosa possa dirsi in proposito, rimane pure in fondo ad ogni considerazione la domanda: a chi e come affidare la sanzione di una tal legge? o si potrà veramente concepire una legge efficace, priva di qualunque sanzione coercitiva? nel caso, non sarebbe preferibile, anzichè cristallizzare il diritto in determinate formule legislative, abbandonarlo ad uno svolgimento spontaneo, per natura progressivo?

Evidentemente il Parlamento non ha altri poteri al disopra di sè stesso, che con la forza lo facciano rientrare nella giusta via, all'infuori di quella coscienza giuridica che attinge alla comune del popolo cui rappresenta: se dessa si è già indebolita al punto da consentirgli un traviamiento dai veri diritti di cui può disporre sì da fargli abbandonare la coscienza del limite, chi potrà costringerlo all'ubbidienza?

È ben vero che la identica considerazione potendo ripetersi a proposito dell'applicazione di ogni altra legge così detta costituzionale simile a quella di cui parlasi, si correrebbe indirettamente alla conseguenza della superfluità — che in tale materia suona dannosità — di tutte sorta di leggi costituzionali.

Ma è vero altresì che qui trattasi non di stabilire semplicemente con una legge di tal fatta le attribuzioni proprie di ciascuno dei pubblici poteri, ma di segnare specificamente i limiti di uno di essi di fronte agli altri: il quale rapporto importa un contenuto, non meramente *giuridico*, bensì *sociologico*.

E ciò significa che la legge propugnata, più che da ritenersi non necessaria, si chiarisce impossibile a formularsi. Imperocchè, una legge non può concepirsi nè formularsi se non in quanto abbia a fondamento un rapporto di *diritto*: nè questo sorge se non quando lo Stato, nel momento in cui tale rapporto voglia consacrarsi legislativamente, si trovi d'*accordo* con la *Società* in relazione ai progressi fatti su quel dato punto, che dee fornire l'obbietto o la materia alla legge.

È questo il concetto sostanziale nel quale concordano quanti, prima di conferire anche alla scienza nostra il nuovo indirizzo sociologico, hanno voluto penetrare a fondo e studiare accuratamente i rapporti fra Stato e Società.

Ed è questa pure la ragione, che dee veramente indurre il giurista a negare, sotto l'aspetto che ci occupa, più che la necessità, l'*opportunità* e la *possibilità* della legge. La quale non dee *creare*, ma *riconoscere* solo un dato *rapporto giuridico*, quando questo abbia acquistato un tal carattere di *fissità* da far presumere che non venga troppo spesso turbato dai rapporti sempre oscillanti esistenti fra lo Stato e la Società.

E ciò non si può appunto affermare nel caso nostro, essendo che il Governo rappresentativo moderno ci appaia come il risultato della evoluzione storica delle Società, di fronte all'elemento stabile, che è lo Stato, sì che nella lotta costante che si combatte ognora più alacramente per avvicinare sempre meglio la Società allo Stato, non sia lecito

assegnare all'elemento sociale, pur così variabile, limiti prestabiliti ed immutabili. E in tal caso ci troveremmo se all'Assemblea parlamentare, che gli elementi e le forze sociali appunto rappresenta, si volesse rigidamente ed inflessibilmente imporre, nella materia del sindacato, l'obbedienza ad un principio, che mal potrebbe corrispondere o solo il potrebbe per un tempo troppo limitato alla infinita varietà dei casi e dei bisogni speciali, nonchè delle idee giuridiche disperse nel corpo sociale.

Avviene quindi, necessariamente, in questa materia come in quella delle riunioni ed associazioni e più specialmente della responsabilità ministeriale, entrambe, punto accessibili ad essere acconciamente disciplinate per legge.

È stata variamente rilevata la immensa difficoltà di dare sanzione legislativa alle norme pratiche generali stabilite per l'intervento dello Stato nelle pubbliche riunioni ed associazioni. Da un lato la necessità di tutelare l'ordine pubblico nell'interesse supremo delle istituzioni costituisce un principio *giuridico* permanente in corrispondenza allo elemento fisso dello Stato: ma dall'altro la maggiore o minore opportunità di limitare la libertà dei cittadini per dar luogo all'intervento dello Stato fa capo ad un principio contingente e variabile a seconda dei maggiori o minori progressi della società e con essi dell'idea del diritto e del dovere pubblico. E quei progressi non s'arrestano un momento solo, nello incessante sviluppo di tutte le umane e sociali istituzioni: onde una legge che volesse dare *fissità* a quel secondo principio, col consacrare i casi tassativi nei quali sarebbe lecito l'intervento dello Stato, ferirebbe nel cuore il concetto stesso di libertà, non tenendo conto dello indefettibile svolgimento cui il medesimo va senza tregua soggetto nel corpo sociale.

Molto più sono stati avvertiti gli ostacoli e le difficoltà che incontrerebbe una legge sulla responsabilità ministeriale, la quale, non tenendo conto dei rapporti giuridici e politici così complessi e complicati in questa materia, pretendesse, sempre in omaggio alle supreme esigenze dello Stato, che reclama una libertà d'azione vieppiù ampia in coloro cui è riserbata la parte direttiva della politica nazio-

nale, definire i casi singoli nei quali i Ministri, come in genere i pubblici ufficiali, dovrebbero incontrare quella responsabilità: gli incessanti progressi dei varî ordini sociali, tendenti ad ottenere una sorveglianza sempre maggiore sull' operato di coloro che sono a capo degli ordinamenti politici, allo scopo di armonizzare sempre meglio gli uni con gli altri, mal soffrirebbero infatti di essere arrestati, almeno nelle apparenze formali, dal coacervo di certe formule legislative, che delimitassero inflessibilmente il potere di sindacato proprio del Parlamento.

E questo, per l'appunto, bisognerebbe fare più specialmente con una legge sulle inchieste, che avesse ad oggetto la delimitazione dei poteri: onde vana essa riuscirebbe, come vani riuscirono i varî tentativi di leggi sulle riunioni ed associazioni e sulla responsabilità ministeriale. Chè se pure leggi si ebbero in queste materie, desse, a opinione dei più, risultarono antiliberali e reazionarie, per le ragioni addotte.

Non minori sarebbero i pericoli, in materia d'inchieste. Di fronte all' elemento fisso dello Stato, che basa il perno delle più preziose garanzie di sua esistenza sul principio della divisione ed indipendenza dei poteri pubblici, chi potrebbe mai pretendere di fissare anche approssimativamente norme stabili per sanzionare la varietà dei casi in cui è d'uopo che l'uno di essi intervenga ad esercitare controllo e sorveglianza sull'altro o per impedire i trasmodamenti ed al tempo stesso fermare i limiti di tale sindacato per tutelare l'indipendenza di quel potere che vi è soggetto?

Da un lato l' *elemento sociale* nella sua progressiva evoluzione tende ad esercitare una efficacia sempre maggiore a mezzo del suo organo legale di rappresentanza, la Camera e in complesso il Parlamento, sull'andamento del meccanismo governativo ed amministrativo: dall'altro lo *elemento giuridico* dello Stato si impone per impedire che la sorveglianza parlamentare diventi indebita invasione nel campo amministrativo e quindi ostacolo alla libera azione del Governo. I progredienti sviluppi sociali tendono a riavvicinare ed accordare sempre più questi elementi: ma non si può ragionevolmente pretendere di ridurli artificialmente con una legge ad un rapporto od un complesso

di *rapporti giuridici*, se non a patto di rinunciare e sfuggire ad un tempo allo svolgimento di quell'accordo ed armonia fra di essi, che va sempre più perfezionandosi a misura che va immegliandosi tutto il funzionamento del Governo parlamentare.

In tal guisa, ad impedire veri anacronismi legislativi, occorre limitarsi a segnare *astrattamente*, nel campo scientifico, i limiti costituzionali dei vari poteri dello Stato in confronto al legislativo, o meglio un campo determinato di azione alla Camera del Parlamento, per confidare il resto a quella rettitudine di senso giuridico e pratico, che suole bene spesso animare e temperare ad un tempo gli atti di natura puramente politica.

E noi abbiamo visto appunto in altra parte, sull'esempio dell'Inghilterra — che, in mancanza di una legge, è pur maestra nello esercizio del diritto d'inchiesta — fin dove debba riportarsi l'azione sindacatoria del Parlamento sugli altri poteri pubblici e dove esso debba da sè medesimo limitare il proprio potere di controllo.

Non basta il dire, col Pisanelli, che i limiti del diritto d'inchiesta sarebbero determinati dalla logica e dalla natura stessa delle cose, nel senso che, competendo esso alla Camera come mezzo necessario per raggiungere lo scopo della sua istituzione e compiere i doveri imposti dalla legge, è necessariamente determinato dalla sua competenza, esorbitando dalla quale, il diritto stesso diventerebbe una usurpazione.

Ciò è innegabile: ma il difficile sta appunto nel determinare tale competenza.

Solo lo sviluppo lento ma continuo delle consuetudini costituzionali del Governo parlamentare, alimentato dalla flessibilità di quell'organo di moderazione e di armonia fra la Corona ed il Parlamento che è il Gabinetto, può riuscire efficacemente a designare con precisione maggiore la materia della responsabilità ministeriale, cui dee corrispondere il controllo parlamentare e con esso il mezzo più valido del suo esercizio, che è l'inchiesta.

E, se un principio generale vuolsi enunciare in argomento cotanto delicato, può dirsi che il Parlamento, pur

consentendo al Governo piena libertà d'azione in quanto riguarda la direzione della pubblica Amministrazione, deve, in base al principio della responsabilità giuridica e politica dei Ministri, controllarne e vigilarne costantemente gli atti, senza punto ingerirsi nell'Amministrazione stessa.

Giova ricordarsi, col Todd, che il Parlamento è uno dei Consigli della Corona, ma un consiglio di deliberazione e suggerimento, non di amministrazione. Un'assemblea parlamentare è sostanzialmente inetta a penetrare nelle particolarità dell'amministrazione; e qualsiasi tentativo di esercitare consimili uffici, sotto lo specioso pretesto di riformare abusi o di correggere la influenza della corruzione, condurrebbe certamente ai più gravi mali e riuscirebbe incontestabilmente all'impero di una tirannica ed irresponsabile democrazia (1).

« Invece della funzione di governare — scriveva anche lo Stuart Mill — per la quale tale Assemblea è assolutamente inadeguata, l'ufficio a lei competente è di sorvegliare e controllare il Governo, gettare la luce della pubblicità sui suoi atti, eccitarlo ad una completa esposizione e giustificazione di tutti quelli che possono parere discutibili, censurarli se meritano condanna e far cadere dal potere gli uomini che compongono il Governo se questi abusano della fiducia loro conferita o la esercitano in modo che ripugna al sentimento esplicito della nazione » (2).

Tanto meno poi potrebbe il Parlamento, senza offendere il principio della distinzione dei poteri e le prerogative degli altri corpi costituzionali, esercitare ingerenza nelle delicate funzioni del potere giudiziario, cui la necessaria indipendenza di azione assicura l'irresponsabilità di fronte alle Camere. O, a meglio dire, queste potranno bensì anche istituire inchieste sull'andamento generale della magistratura, in casi gravissimi di corruzione e di abuso; ma, oltre a ciò, non sarà lecito penetrare nelle ragioni intime dei giudicati resi in un modo più che in altro, nè attraversare menomamente la necessaria libertà di apprezzamento dei giudici.

(1) Op. cit. p. 582.

(2) Mill, Rep. Gov., pag. 104.

Nella sana pratica inglese le Camere avrebbero ampio diritto di controllo sullo esercizio della prerogativa di grazia, della quale potrebbe soverchiamente abusare il potere governativo, e in genere di tutte quelle altre prerogative, che, pur presentandosi in apparenza quali strettamente personali alla Corona, non debbono sfuggire alla responsabilità giuridico-politica dei Ministri, pel cui mezzo diventano unicamente attive ed operanti.

Senonchè, pur segnate codeste linee in astratto, sarà difficile conservare tale rigorosa demarcazione nella pratica, dove i principali poteri dello Stato si compenetrano mutuamente e reciprocamente si limitano, per guisa che l'azione loro, spesso intrecciandosi, si confonda.

Onde allora, il criterio politico dovrà, in questa, come in molte altre materie costituzionali, sostituirsi al criterio giuridico insufficiente e, contemperandosi col criterio sociologico, indettare sapientemente quelle giuste norme di pratica costituzionale, le quali più di qualunque teoria, valgano, come in Inghilterra, ad ottenere che i poteri pubblici procedano armonicamente nella via dell'ordine e del progresso, senza incontrarsi in reciproche censure e diffidenze, quali la legge, anzichè eliminare, riesce ad accrescere ed acuire.

Allontanando adunque il concetto, che a limitare la azione reciproca dei poteri occorra la legge, la quale, rigidamente consacrandone le principali attribuzioni nelle Carte costituzionali dei principali Stati del Continente, ha di già impedito quella elasticità di movimento che pure è caratteristica di tutta la Costituzione inglese, si contribuirà ad eliminare, per questa parte, la differenza così grave, esistente perciò fra essi Stati e l'Inghilterra, sul modo d'intendere ed applicare alla pratica le regole non facili che presiedono al funzionamento di questo troppo delicato organismo, ch'è il Governo parlamentare.

E veniamo al secondo punto.

b) I *mezzi* del diritto d'inchiesta, che, come dicemmo, si risolvono essi stessi in un diritto, si traducono nel complesso di quei poteri, dal cui uso soltanto può derivare lo esercizio del diritto principale, poteri che, nel caso nostro, il

Parlamento non esercita per sè stesso, ma delega a speciali Commissioni, e che si sostanziano nella facoltà di poter obbligare il Governo da un lato, gl'individui dall'altro a fornir loro tutte quelle notizie delle quali abbisognano per l'adempimento del mandato ricevuto, mentre pure l'autorità giudiziaria può non rimanere estranea all'opera delle Commissioni, se si trovi nella necessità di doverne richiedere gli atti o di essere del proprio concorso da quelle richiesta.

Sorgono qui, adunque, tre serie di rapporti, già per l'addietro esaminati sotto altro aspetto: l'una fra la Commissione e il potere esecutivo, l'altra fra essa e i singoli cittadini, la terza fra la Commissione stessa e il potere giudiziario.

Esaminiamoli, in relazione alla necessità o meno della legge.

α) Quanto alla prima categoria non v'è uopo evidentemente di consacrazione legislativa più di quanto abbiamo visto per ciò che concerne l'uso del potere di inchiesta nel Parlamento. Il quale, dato lo speciale congegno del Governo parlamentare, ha in sè stesso i mezzi di costringere alle richieste della Commissione il potere esecutivo.

Se si tratta della facoltà di richiedere documenti, alla medesima la Costituzione stabilisce un limite giuridico con la indipendenza, in essa sancita, del potere esecutivo e del legislativo: riman fermo nel primo di essi il diritto di rifiuto, in omaggio ad alte esigenze d'interesse nazionale e in questo caso, unico mezzo costituzionale atto ad ottenere la comunicazione del documento richiesto quello si è di portare la questione avanti al Parlamento; chè, se pure il Ministero persistesse nel diniego, all'Assemblea rimarrebbe il mezzo costituzionale della revocazione, mediante un voto di sfiducia. Onde sarebbe incostituzionale una legge simile alla belgica del 1831, la quale dava alle Commissioni d'inchiesta l'esorbitante potere di entrare, anche riluttante il potere esecutivo, negli archivî ministeriali, di compulsarli e di impossessarsi di qualsivoglia carta o documento.

E lo stesso principio deve pure applicarsi alla facoltà di ottenere la comparizione di funzionarî del potere esecu-

tivo di qualsivoglia ordine, e la rivelazione da parte loro di segreti cui quel potere non vorrebbe rivelati.

L'esecutivo adunque può opporre, ogni qual volta lo creda conveniente agli alti interessi di Stato, il suo rifiuto, ma pur sempre sotto la sanzione della responsabilità dei Ministri di fronte al Parlamento. *Obbligo giuridico* ad esso non può farsi di aderire alle richieste dei Commissari, onde debba pure corrispondervi una *giuridica sanzione*. E per ciò stesso si rende alla detta serie di rapporti inapplicabile il concetto della legge, che non può concepirsi scompagnata da una sanzione giuridica.

Anche in questo caso occorrerà rassegnarsi a fermare astrattamente un principio scientifico: che, cioè, il potere esecutivo non debba opporre dei rifiuti, che non sieno legittimati dalle vere e supreme necessità di Stato, il resto dovendosi affidare alla sperabile correttezza della pratica costituzionale.

β) Nel secondo caso, non potendo il Parlamento costringere i cittadini a presentarsi a deporre il vero davanti le Commissioni che traducendo in dovere giuridico quello che, in mancanza di una legge, rimarrebbe pur sempre per loro un semplice dovere morale, è chiaro che, ad esercitare efficacemente il diritto d'inchiesta sarà necessaria una legge, che consacri nelle Commissioni quei poteri, e nei cittadini quegli obblighi senza il cui adempimento non si potrebbe condurre a porto l'inchiesta.

Tratterebbesi quindi, soltanto di sapere quali obblighi possano legittimamente imporsi al cittadino, quali limiti cioè alla sua libertà personale: e qui, sorgendo il rapporto fra questa e lo Stato, fra l'interesse privato ed il pubblico, occorre appunto procedere in guisa da saper conciliare i riguardi dovuti alla libertà dei singoli con quelli reclamati da alti interessi d'ordine sociale e politico: la legge però sarebbe pur sempre necessaria per stabilire questi limiti.

Per legge, secondo il De Vincenzi, debbono soprattutto determinarsi due cose: primo, che ogni cittadino chiamato innanzi ad una Commissione, ove si rifiuti, possa per ordine della Camera esservi condotto colla forza; secondo, che nei casi in cui possa esser richiesto, ove le Commissioni

sieno virtualmente investite di un tal qual poteregi udiziario, la Commissione abbia il diritto d'imporre il giuramento (1).

Noi vedemmo come, senza preoccuparsi di confusione di poteri, si possa accordare alle Commissioni anche la facoltà delle visite e delle perquisizioni domiciliari; la quale quindi dovrebbe pure stabilirsi per legge, lasciando che gl'investiti della medesima non se ne servano che in quei casi nei quali essa non potesse venire sostituita da verun'altra, meno grave in rapporto alla limitazione della libertà individuale.

In ogni modo tutti gli autori concordano nel ritenere che, data la legittimà incontestabilmente riconosciuta di certi obblighi nei cittadini di fronte alle Commissioni, a rendere efficace il diritto di inchiesta, urga tradurli in legge.

L'inchiesta non dev'essere un'arma di partito, sebbene nel Parlamento siasi discusso alla stregua delle passioni di parte sulla opportunità di ordinarla; ma, una volta approvata, deve svolgersi con la stessa correttezza che se si trattasse di una inchiesta giudiziaria: ed a mantenerla in questa sfera d'indagini imparziali, occorre appunto una legge, che attribuisca ai Commissari ed ai loro delegati i poteri che hanno i magistrati nei casi analoghi e prescriva ai cittadini quegli obblighi che tutti hanno di comparire e deporre come testimoni innanzi ai Tribunali, traducendo pertanto in disposizioni di diritto politico quei principi che sono ormai acquisiti al campo della scienza, mentre la loro applicazione pratica rimane ognora avvolta nelle più arbitrarie incertezze (2).

γ) Infine per quanto riguarda i rapporti fra le Commissioni d'inchiesta e il potere giudiziario bisogna distinguere se si tratti di richiedere l'opera del medesimo per mettere ad esecuzione le speciali disposizioni della legge sulle inchieste, obbligatoria pei cittadini, oppure di determinare in quali casi ed entro quali limiti possano le dette Commissioni concorrere coi loro atti ad esaudire le

(1) Op. cit. II.

(2) Coutuzzi, *Trattato di diritto costituzionale*, Torino 1895, pp. 588-589, in nota.

richieste dell'autorità giudiziaria, che ne abbisogni per completare od istituire ricerche sulla stessa materia, ma sotto altro punto di vista, ovvero reclamare ed indagare certi atti compiuti dalla detta autorità.

Nel primo caso trattasi evidentemente di dover mettere in movimento un'attribuzione essenzialmente esclusiva dell'autorità giudiziaria, per cui non occorre delegarla per legge: niente importa che, come in parecchi altri casi opera l'autorità amministrativa, un corpo delegato dal potere legislativo, anzichè un semplice cittadino, sia quegli che richieda lo esercizio di quell'attribuzione.

Nella seconda ipotesi tratterebbesi pur sempre di rapporto fra poteri, il legislativo e il giudiziario: rapporto che dovrebbe regolarne e limitarne le rispettive funzioni allo scopo d'impedirne la confusione reciproca. Quindi, sempre in base a quanto di sopra è detto, ci troveremmo fuori della possibilità dello intervento legislativo. Parrebbe, è vero, che in questa parte avesse a mancare una sanzione politica facente capo alla responsabilità ministeriale, la quale non potrebbe invocarsi per controllare atti sottratti al parlamentare controllo, come sarebbero taluni rifiuti dell'autorità giudiziaria a comunicare gli atti suoi propri alle Commissioni di inchiesta, mentre basterebbe dar luogo allo scioglimento della Camera per risolvere il rifiuto interposto da un suo corpo delegato alla comunicazione di certi suoi atti al potere giudiziario. Ma, oltre che ciò deriverebbe dalla condizione di indipendenza e di irresponsabilità nella quale questo è collocato di fronte agli altri poteri dello Stato, è pur discutibile se anche in quel primo caso non possa farsi luogo alla sanzione politica del rinvio del ministro o del ministero che opponesse il rifiuto: e noi, in precedenza, vi abbiamo diggià risposto affermativamente.

Certo però, non siamo più nel campo della legge.

c) Da questo campo pure esorbita la serie dei rapporti intercedenti fra il Parlamento e le Commissioni d'inchiesta, in ciò che riguarda la parte procedurale, e propriamente la nomina delle medesime, l'ammontare della spesa, la sede dei lavori e simili particolari.

Questi costituiscono evidentemente materia regolamentare; ed al regolamento appunto bisogna far capo per disciplinarla, in base al potere riconosciuto al Parlamento, in Italia (dall'art. 61 dello Statuto) come negli altri paesi, di determinare per mezzo di un interno regolamento il modo secondo cui debba esercitare le proprie attribuzioni.

Arrivando pertanto sostanzialmente alle stesse conclusioni dell'Jona, deriviamo dalle suesposte indagini il principio, che la necessità come in parte la efficacia di una legge sulle inchieste vuolsi ricercare negli stretti confini entro cui la medesima va ristretta e ad essi subordinare: val quanto dire, essa deve restringersi a fissare i *mezzi* idonei e gli *obblighi* corrispondenti allo scopo di condurre a termine le ricerche che costituiscono l'obbietto dell'inchiesta, esclusivamente nei rapporti fra le Commissioni ed i privati cittadini.

4. Una legge generale sulle inchieste non potrà, per altro, riuscire veramente e solidamente efficace, ove non venga limitata alle inchieste parlamentari.

Dato infatti che la necessità della legge non sorga se non quando urga da una parte l'uso di poteri coercitivi nella Commissione e debbasi dall'altra evitare ogni trasmodamento di potere per parte di essa, secondo noi, non dovrebbe sottrarsi alla legge la materia delle inchieste elettorali o di quelle preliminari ad una messa in accusa dei Ministri, nelle une come nelle altre potendo e dovendo spesso occorrere l'uso di poteri coercitivi di fronte ai cittadini, pel quale lo Statuto, da cui pur deriva alla Camera l'uso di quelle due speciali attribuzioni, non varrebbe ad offrire altro freno efficace all'infuori della legge; ma saremmo d'accordo invece, con l'Arcoleo, nel ritenere che non debbano offrire materia di legge nè l'investigazione di fatti e documenti amministrativi, cui basta l'autorità gerarchica ed il Parlamento, nè le inchieste pubbliche; per queste non v'ha pericolo di usurpazione di poteri, poichè versano in un campo vastissimo, ma non irto di spine, e, coope-randovi ogni ordine di cittadini senza esitanza, manca in esse il pretesto a reticenze e resistenze, l'occasione di forzare testimoni resti, d'imporre giuramento. Esclusa

quindi ogni materia d'investigazione legislativa ed amministrativa, rimarrebbe « come oggetto proprio di una legge sulle inchieste, quella complessa serie di fatti, in ogni sfera di amministrazione dello Stato, sui quali può esercitarsi il sindacato parlamentare ». Ed anche le inchieste personali, distinte dalle reali, sfuggirebbero alle norme comuni, ove pure si volesse formare una legge generale sulle inchieste parlamentari (1).

Noi già dicemmo che, quanto alle inchieste personali, la differenza non dovrebbe concepirsi se non nel senso che le disposizioni legislative ad esse riferentesi dovessero nelle relative sanzioni ispirarsi ad un rigore maggiore, in relazione alle maggiori difficoltà di ambiente, in cui quelle hanno ordinariamente a svolgersi.

In ogni modo il campo della legge va limitato alle inchieste parlamentari.

Tuttavia, anche così ristretta la materia della legge, sia riguardo al genere dell'inchiesta, come ai rapporti giuridici intercedenti fra le Commissioni ed i cittadini, non bisogna illudersi fino a ritenere assoluta la sua efficacia.

In senso generale, non sarà più lecito certamente disconoscere che la coscienza giuridica dei cittadini, che è quella che determina la legge, sarà dalla medesima rafforzata e sostenuta in guisa da operare ulteriormente, non più come semplice ammonimento anche salutare per evitare la violazione di certi doveri, ma come freno efficace per non permettere di allontanarsi dall'adempimento dei medesimi e come spinta potente per cooperare al raggiungimento del compito delle Commissioni. Solo la legge, accordando le dovute garanzie al cittadino, avrà forza di costringerlo, non tanto a presentarsi alle loro richieste, quanto a deporre il vero: e in ciò si fa consistere il prestigio e la forza delle Commissioni stesse; chè, altrimenti, l'opera loro sarebbe facilmente elusa, soggetta com'è ad essere sfruttata da interessi sinistri di persone disoneste o nemiche delle istituzioni.

Ma pur sempre l'efficacia di essa legge, come di tutte le altre, sarà relativa alla maniera di applicazione che di

(1) Cons. Arcoleo, loc. cit., §§ 6 e 7.

essa venga fatta. Cosa per certo delicata, dacchè molto dee affidarsi alla saggezza del magistrato, come al prudente apprezzamento delle persone degnissime prescelte d'ordinario a costituire i Comitati d'inchiesta, ond'esse, dei poteri anche esorbitanti, di cui per avventura siano per legge investiti, in confronto dei privati cittadini, non abbiano a far uso se non quando se ne imponga la evidente necessità, soprattutto ove trattisi di fatti corruttivi talmente gravi ed immorali da minacciare seriamente, con la loro persistenza, la disorganizzazione delle Amministrazioni dello Stato e lo scrollamento della fiducia pubblica.

In questa elasticità dell'uso dei poteri pur conferiti per legge alle Commissioni deve stare sostanzialmente riposta la loro efficacia, altrimenti eccessiva ed esorbitante in parecchi casi, come debole e funesta in altri.

E del resto, in questa materia, molto bisognerà attendersi — principalmente per avviare a soluzione pacifica e sicura le invadenti questioni sociali, cui pure l'inchiesta parlamentare offre un mezzo efficacissimo di preparazione per le desiderate riforme — dal naturale e spontaneo accordo fra i varî poteri dello Stato, nonchè fra essi e i cittadini, che solo nel mirabile organismo del Governo parlamentare riesce, in virtù del loro reciproco controllo, ad eludere parecchie cagioni di conflitto, altrimenti inevitabili anche sotto l'impero delle leggi più provvide e chiare.

Sorge quindi da ciò manifesto il concetto di *relatività* da attribuirsi alla efficacia della legge sulle inchieste. Ove meglio e più solidamente si sarà rafforzato quell'organismo di Governo, si sentirà minore il bisogno di una tal legge. Alla cui efficacia, del resto, può solo equamente supplire l'imperio sempre corretto, che in questa come in parecchie materie costituzionali, va necessariamente assegnato a quella forza incontrastabile del Governo rappresentativo, che è la *pubblica opinione*.

Della quale, infine, ci rimane a parlare, di fronte al diritto d'inchiesta.

CAPO VI

L'esercizio del diritto d'inchiesta e la pubblica opinione

SOMMARIO — 1. La pubblica opinione nell'organismo del Governo costituzionale — 2. La opinione pubblica e la sua influenza prima delle inchieste - durante le medesime - al termine di esse — 3. Limiti della efficacia dell'opinione pubblica di fronte all'esercizio del diritto d'inchiesta.

1. Molti furono, ed insigni, i giuristi e pubblicisti, i quali studiarono con amore, or sotto l'uno or sotto l'altro aspetto, l'opinione pubblica, delineando le svariate funzioni che può esercitare nello Stato costituzionale.

E tutti concordarono nel ritenerla una grande forza spirituale e morale, anzi incontrastabilmente la più grande forza inorganica extraufficiale dello Stato rappresentativo moderno. Vi fu persino, ed anche di recente, chi non si peritò di annoverarla fra i poteri fondamentali dello Stato, postochè al pari degli altri essa agisca in modo organico.

Certo è in ogni modo che, siccome l'istituto della rappresentanza non può che solo in astratto determinare quella perfetta identità di voleri e corrispondenza d'intenti fra i rappresentanti e i rappresentati, che pur si pone a base della sua legittimità, dobbiamo, senza perciò contrastare con l'organismo dello Stato costituzionale ed anzi in conseguenza dei principî fondamentali sui quali essa si asside, riconoscere eziandio la legittimità dell'azione della opinione pubblica, al di fuori ed in concorso di quella

concretata e raccolta dal suo organo legale e normale, il Parlamento.

Anzi, dato che lo Stato costituzionale dee armonizzare continuamente con la coscienza popolare, di cui è organo principale ed essenziale l'opinione pubblica, questa va propriamente riguardata come elemento intrinseco, senza del quale quello Stato potrebbe facilmente esorbitare dai suoi limiti naturali, noncurante di un accordo di voleri d'altronde vantaggiosissimo, a qualunque delle funzioni statuali esso voglia riferirsi.

E gli è appunto allo scopo di conseguire codesta armonia, che incombe allo Stato costituzionale, per la sua stessa natura e per le condizioni dei fatti, « di procurare che si compia l'elaborazione della pubblica opinione, in modo che questa si associ allo Stato e lo aiuti a raggiungere i suoi fini. Lo Stato, quando si propone un'azione che abbia un grande interesse pubblico, deve, se non vuol contraddire i principî sui quali riposa, procurare di avere con sè l'opinione pubblica, come elemento tanto legittimo quanto proficuo di governo ». In altri termini, è dovere dello Stato costituzionale di procurare la detta armonia « mercè conveniente elaborazione della coscienza popolare, il cui precedente assenso è necessario perchè sia legittima ed utile la sua azione » (1).

Indubbiamente questa tecria, che meglio di ogni altra risponde alle vere esigenze scientifiche e pratiche dello Stato costituzionale, allontanando sempre più quella concezione strettamente ed esclusivamente giuridica del suo organismo, che contraddice alla natura delle cose, ha procurato, nelle sue svariate applicazioni, effetti meravigliosamente benefici all'Inghilterra, che tanto sapientemente seppe interpretarla, in confronto specialmente della Germania, che pur si addimostra cotanto avviticchiata al concetto del governo giuridico.

Onde non possiamo prescindere dalla considerazione della opinione pubblica, così intesa, nello studio di una

(1) Cfr. Minguzzi, *L'opinione pubblica nel governo costituzionale* (in Rivista di diritto pubblico, 1890, p. 31 e segg., 131 e segg.).

delle funzioni più importanti di uno degli organi dello Stato, il Parlamento.

2. In uno Stato rappresentativo bene ordinato, l'opinione pubblica manifesta la propria efficacia sia prima della istituzione di un'inchiesta, come durante il corso di essa, ed anche dopo il suo esaurimento.

a) Una distinzione giova fare innanzi tutto fra le inchieste parlamentari propriamente dette e le inchieste personali.

Nelle prime, trattandosi di attivare la investigazione sull'andamento di qualche ramo della pubblica Amministrazione e quindi su tutta una serie di fatti di competenza tecnica, certo gli uomini parlamentari sono i più adatti a discernere l'occasione nella quale debbasi far luogo alla nomina di una Commissione d'inchiesta, anzichè servirsi degli altri mezzi ordinari di controllo: essi, trovandosi in continuo contatto coi rappresentanti del potere governativo ed amministrativo, possono ad ogni momento scoprire le ruote deboli della grande macchina politico-amministrativa dello Stato. Il Parlamento che sappia trovare da sè medesimo i limiti al proprio potere inquisitoriale, non ricorrerà perciò a questo supremo mezzo di controllo che allora quando s'imponga la necessità di una importante riforma legislativa od amministrativa.

Tuttavia, siccome quella procede ordinariamente non tanto dal difettoso congegno di una istituzione, quanto dagli abusi più o meno gravi cui il medesimo può aver dato luogo, è pur certo che le Camere devono, in tale materia, far parte non indifferente al movimento della pubblica opinione; il quale non si manifesta in maniera sensibilmente decisiva se non quando abbia avuto il campo di constatare i suddetti abusi, col facile mezzo del contatto apprestato ai cittadini coi funzionarî dell'ordine esecutivo. Resistere allora a codesto movimento sarebbe cosa pericolosa per le istituzioni, di fronte al compito riserbato al Parlamento di rappresentare fedelmente la coscienza nazionale.

Certo, però, cotali movimenti si rivelano più impetuosi, e dotati di una forza astringente veramente irresistibile allorchè si tratti di fatti, che possano dar luogo ad inchieste

personalì. Per il senso di dignità che il corpo elettorale deve a sè stesso, e per la fiducia naturalmente riposta nel corpo dei suoi rappresentanti, esso sentesi gravemente offeso al solo sospetto che la loro attività sia stata compromessa da intenti di corruzione; e si turba e si scuote, non appena sorga la libera voce della stampa ad annunziare qualche fatto qualificante la condotta deplorabile di qualche deputato in materia attinente all'esercizio delle proprie funzioni. Le prime voci si ingrossano molto facilmente, specie pel facile veicolo delle pubbliche riunioni e delle associazioni politiche, ove si discutono gli alti interessi di Stato: e molto facilmente arrivano a raggiungere proporzioni tali da imporsi agli organi dello Stato, quale manifestazione vigorosa di una coscienza pubblica patologicamente sopraffatta dalla forza degli abusi denunciati. Ove la Rappresentanza non pensasse ad una pronta soddisfazione, la dignità della medesima ne andrebbe gravemente compromessa, e l'andamento normale del regime parlamentare scosso dai molteplici ostacoli che il pubblico dissenso opporrebbe col continuo discredito, opera quant'altra mai deleteria e dannosa per le istituzioni dello Stato. Espresioni poderose di una pubblica opinione altamente eccitata per la comparizione di fatti colpevoli nei quali possa essere involta la condotta di membri del Parlamento, non consentono alcun indugio ad ottenere quella soluzione legale che, in questo caso, il Governo rappresentativo facilmente appresta col metodo delle inchieste: il Parlamento che vi si rifiuti, si condanna da sè stesso, e la coscienza pubblica così oltraggiata può straripare per vie e con metodi illegali.

Senonchè, a questo, più che a qualunque altro punto, bene si attagliano le note parole dell'E. May rapporto alla pubblica opinione, la quale dev'essere espressa « non dal coro clamoroso della moltitudine, ma dalle voci misurate di tutte le classi, di tutti i partiti, di tutti gli interessi. Essa è dichiarata dalla stampa, dalla borsa, dal mercato, dal circolo, dalla società intera, è sottoposta a freni e contrappesi come la stessa costituzione, rappresenta l'intel-

ligenza e la coscienza nazionale più che la volontà popolare » (1).

Infatti, non a semplici voci di piazza, ordinariamente vaghe ed indeterminate come spesso infondate, è lecito dar corso allo scopo di istituire un'inchiesta. Una assemblea politica che ciò facesse, non avrebbe completo il senso della propria dignità, come se si rifiutasse ostinatamente di ascoltare la voce seria e profonda di una coscienza nazionale turbata, che da un pezzo si fosse rivolta contro i prevaricatori ed i corrotti del Parlamento. Chè se questo si lasciasse eccitare ad ogni lievito di vento contrario, correbbe facile rischio di vedere impunemente depresso il proprio decoro per la leggerezza inqualificabile di pochi stipendiati della stampa, che facilmente scambiino il libero diritto di censura degli atti dei corpi politici con l'arma micidiale della insinuazione e della calunnia.

Un limite naturale, in questa parte, è assegnato alla efficacia della opinione pubblica: ed è quello stesso senso di dignità che il Parlamento deve a sè stesso, onde, prima di procedere ad inchiesta personale deve, mediante indagini preliminari altrove accennate, accertarsi se realmente la inchiesta sia fondata, comechè reclamata dalla opinione pubblica per *vera*.

b) Ordinata che sia l'inchiesta parlamentare di qualunque natura e nominata la relativa Commissione, questa ha d'uopo del maggiore possibile concorso della *opinione pubblica*, perchè possa procedere nei lavori con sicura coscienza del proprio dovere, e con speranza di fecondi e profittevoli risultati.

Che la pubblica opinione — diceva l'Jona, rispondendo a coloro che ne invocano la efficace pressione costringente che le è propria per stigmatizzare i cittadini renitenti alle richieste delle Commissioni — « sia mezzo potentissimo per mantenere ed il Governo e gli individui nella via della legalità, conveniamo; ma che di essa si possa farne un mezzo coercitivo per costringere qualcuno a fare ciò che

(1) Erskine May, Storia costit., II, cap. VIII, X.

la legge stessa non domanda, questo ci sembra enorme, e contro di esso invochiamo lo Stuart Mill e la sua opera sulla libertà, in cui più che la tirannia statale si cerca abbattere la tirannia sociale » (1).

Ed è vero: la forza della pubblica opinione, per quanto riguarda l'adempimento degli obblighi dei cittadini di fronte alle Commissioni, non può nè deve sostituire la forza della legge: noi questo abbiamo reclamato in linea principale, nè potremmo senza contraddirci lasciarci illudere da quella.

Ma, pure, la opinione pubblica consideriamo non come semplice mezzo di conservazione e guarentigia della legalità, bensì eziandio come efficace mezzo suppletivo in tutto ciò in cui la legge mostrisi insufficiente, e sempre come efficacissimo mezzo cooperativo di essa.

È noto come le leggi non riescano perfettamente rispondenti allo stato della coscienza giuridica nazionale, se non in senso molto relativo: e ciò anche quando la loro formazione si appresti circondata dalle più ampie guarentigie. La opinione pubblica, che rappresenta una parte notevole di quella coscienza, servirà quindi molto bene a correggere e supplire la imperfezione od insufficienza legale.

Ma poi, a che varrà, soprattutto, lo imporre legislativamente degli obblighi ai cittadini, se un'opinione pubblica sana, vegeta, rigorosa non induca in loro la convinzione che dessi rispondono ad un altissimo dovere pubblico, al quale devono cooperare con la più zelante scrupolosità? Solo in tal modo è lecito sperare che i cittadini si presentino fiduciosi ad ogni richiesta delle Commissioni, non solo, ma vi accorran con l'animo deliberato di dichiarare la verità e tutta la verità: chè, se, invece, essi sapessero di dovere, con ciò, compromettere la loro tranquillità ed onoratezza di fronte alla coscienza pubblica, molto facilmente si disporrebbero a tener celata gran parte di quella, nonostante l'inevitabile impingimento nelle più rigorose sanzioni penali. Chè queste, è noto, non possono avere una potenza

(1) Loc. cit. pp. 264-265.

preventiva sovrumana: la loro principale efficacia è prepotente, quindi servono secondariamente allo scopo delle Commissioni. E se noi l'invochiamo, gli è perchè, in loro mancanza, la stessa opinione pubblica sonnecchierebbe facilmente: esse la risvegliano al caso, facendola convergere allo scopo.

D'altra parte il consenso apprestato dal movimento della pubblica opinione è sempre la bussola più sicura che deve dirigere e moderare l'opera delle Commissioni per la applicazione stessa dei mezzi consentiti dalla legge, in massima buoni, ma talora in realtà troppo rigorosi, tal'altra troppo miti nei singoli casi speciali.

Indubbiamente, poi, la efficacia corretttrice e moderatrice della opinione pubblica, in questo secondo periodo, deve riconoscersi specialmente per le inchieste personali, nelle quali l'opera assidua e benefica quanto imparziale delle Commissioni può essere agevolmente sfruttata da persone interessate coi membri del Parlamento presunti colpevoli e quindi distratta a fine esclusivi di partito ed interessi personali di natura losca e deplorabile. Quando v'abbia nel popolo una coscienza forte ed energica del proprio dovere, non varranno certo pressioni od intimidazioni di capi di partito potenti e prepotenti per distogliere i cittadini, e lo stesso potere esecutivo che, rispondendo alla fiducia della maggioranza parlamentare, dee naturalmente accordarsi con la coscienza popolare, dallo adempiere agli alti obblighi imposti di fronte alle Commissioni. E queste, appoggiate dalla pubblica fiducia, porteranno, senza riguardi personali di sorta, ad esaurimento lo scabroso mandato loro affidato, al solo scopo di scoprire intera la verità e tutelare doverosamente la dignità del Parlamento,

c) Questo, peraltro, non avrà risposto al proprio ufficio, se non quando abbia pure illuminato veramente la opinione pubblica dei risultati dell'inchiesta. Onde la necessità di tenere di quelle il massimo conto, anche al termine delle investigazioni.

« Lo Stato costituzionale — diceva il Minguzzi, applicando i suoi concetti al Governo anzichè al Parlamento — non deve credere di avere adempito ad ogni suo obbligo,

sol perchè nelle varie circostanze ha operato secondo giustizia; esso deve benanche persuadere i cittadini che l'opera sua fu bene esercitata. Gli altri Stati adempiono alla natura loro, quando operano unicamente secondo i loro principî giuridici; lo Stato costituzionale invece per soddisfare veramente e pienamente alla propria, deve anche rendere conto continuamente ai cittadini dell'opera sua e meritarsene la approvazione. Non creda quindi lo Stato costituzionale di avere adempito il proprio compito esercitando la propria autorità nei modi che reputa migliori, e non si contenti della semplice soddisfazione dei poteri legali; pensi invece di continuo che al disopra di essi vi è una potenza legittima e irresistibile, alla quale deve rendere ragione dei propri atti; cui ha il dovere di tenere illuminata, e di cui deve meritarsi l'assenso..... Lo Stato costituzionale non può accontentarsi di avere operato secondo giustizia, ma riconoscendo il sovrano potere dell'opinione che sta sovra di esso, deve renderle ragione dei propri atti » (1).

Infatti — riportando codesti concetti al Parlamento — a nulla varrebbe l'immenso dispendio di fatiche delle Commissioni d'inchiesta, se il Parlamento non pensasse di rendere ragione dei risultati alla opinione pubblica, cui devesi originariamente il motivo occasionale della creazione di dette Commissioni. Nè tale compito si dirà esaurito, finchè il Parlamento non abbia con grande amore e passione discusso i detti risultati, in guisa da mettere la coscienza pubblica in condizione di pronunciarsi su di essi. Allora si dirà che desso ha reso vera e completa giustizia.

È appunto la trascuranza con la quale ordinariamente, eccezion fatta per la Inghilterra, si suole passar sopra alle relazioni d'inchiesta, ragione non ultima dello scarso sviluppo e della immensa diffidenza e sfiducia con cui questo diritto è accolto negli Stati continentali. Qui lo entusiasmo della pubblica opinione, che accompagna con amore ogni proposta d'inchiesta e con grida di vittoria i primi passi di essa, va man mano decrescendo fino

(1) Loc. cit. pp. 155-156.

ad estinguersi alla fine della medesima per la delusione del risultato, il quale induce la convinzione che il Parlamento non abbia voluto rendere giustizia. Tantochè, per tal guisa, si va ad alimentare sempre più l'opinione volgare che il diritto d'inchiesta non sia altro che uno dei tanti espedienti destinati, come diceva l'Arcoleo, ad alimentare la scenografia rappresentativa. Ed è così che l'esercizio di tal diritto, anzichè tendere a svolgerlo e farlo progredire, si risolve in uno scredito sempre maggiore di esso che va fino ad annullarlo.

Giova pertanto, al termine dell'inchiesta, illuminare sapientemente la pubblica opinione, mediante accurata discussione della Relazione e dei risultati di essa. E si noti che ciò giova ed urge tanto più nelle inchieste personali, la cui natura, come dicemmo, è tale, che in sostanza il giudizio supremo sui membri del Parlamento presunti colpevoli è riserbato al tribunale dell'opinione pubblica, che dovrà sentenziare col voto politico.

Ma, anche trattandosi delle altre inchieste parlamentari, non meno necessita illuminare la pubblica opinione sui risultati di esse, se si vuole — come deve volersi, perchè richiesto dalla natura del Governo rappresentativo — che le nuove riforme amministrative che ad esse dovranno seguire, a cura delle attività organiche dello Stato, siano per avere una base solida e veramente efficace nell'assenso della coscienza nazionale, onde possano attingere in proseguo i più duraturi progressi.

3. Da quanto s'è detto, risulta chiaramente che la pubblica opinione, nello esercizio del diritto d'inchiesta, esercita incontrastabilmente il suo imperio in ogni stadio di quella.

Essa ha e deve avere bensì dei limiti, specie prima che l'inchiesta venga ordinata, come ragione determinante della medesima: negli altri due stadi, si può anche consentire alla efficacia illimitata d'una tale forza, senza scuotere perciò alcuno dei principî essenziali del Governo rappresentativo ed anzi rendendo loro omaggio.

Va notato pure che i limiti più naturali e però più consentanei all'indole di codesto Governo, che ad una tale

forza possono imporsi in materia, sono quelli dipendenti dal principio che lo Stato rappresentativo deve esso stesso curare una conveniente elaborazione della coscienza popolare, che gli appresti il proprio assenso necessario a rendere legittima ed utile la sua azione. Poichè allora la forza dell'opinione pubblica, della coscienza popolare, attinge a sè stessa i limiti della propria competenza e sa bene confidare tutto il resto agli organi legittimi della sua rappresentanza.

Sono questi pertanto che, usando al suo vero fine della missione educativa loro propria, debbono, in uno Stato rappresentativo bene ordinato, procurare uno sviluppo sempre maggiore alla educazione politica del paese; alla quale, come in ultima analisi fa capo il contenuto, la forza ed il limite della vera e sana opinione pubblica, si dee pure attingere ogni ragione di progresso e di sviluppo del diritto d'inchiesta, come in genere di ogni altro diritto annesso agli ordinamenti politici dello Stato.

Ciò posto, ci spiegheremo facilmente nella parte che segue le diverse ragioni della differente considerazione che il diritto d'inchiesta ha avuto nei principali Stati rappresentativi moderni.



PARTE SECONDA

Le inchieste parlamentari

nella pratica

CAPO I

Il diritto d'inchiesta in Inghilterra ⁽¹⁾

SOMMARIO — 1. Svolgimento storico del diritto d'inchiesta - Sue fonti attuali — 2. Differenti specie di Commissioni politiche destinate a fare delle inchieste — 3. Le Commissioni reali, e loro speciale importanza - Ufficio, mezzi e poteri di tali Commissioni — 4. Le Commissioni parlamentari - Loro mezzi d'inchiesta e procedimenti, A) nella Camera dei Lordi, B) nella Camera dei Comuni — 5. Le inchieste personali in Inghilterra — 6. Importanza attuale delle inchieste parlamentari inglesi — 7. Ragioni dello sviluppo del diritto d'inchiesta in Inghilterra.

1. I precedenti del diritto pubblico inglese, in quanto concerne le Commissioni d'inchiesta, rimontano molto addietro, essendo già antico l'uso di nominare codeste Commissioni. Tantochè fin dal regno di Edoardo II e di Edoardo III il Parlamento ebbe a nominare di tali Commissioni per investigare sui bisogni dello Stato, sulle finanze e sull'impiego dei sussidî votati.

Furono, come si legge nell'opera del Todd, le assemblee legislative di Re Edoardo III che, vigili tutrici dei diritti popolari, riuscirono a statuire, fra gli essenziali principî di

(1) Cons., oltre le opere citate: Cohn, *Ueber parlamentarische Untersuchungen in England* — May, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese*, capitoli XIV e XV — e spec. Fromageot — *Sur les pouvoirs des Commissions politiques d'enquête en Angleterre* (nel « Bulletin de la société de législation comparée, » Vol. 22, 1892-93, pp. 165-192.)

governo, il diritto dei Comuni di investigare gli abusi e accusare i consiglieri della Corona colpevoli di atti di corruzione.

La storia delle inchieste inglesi si connette, d'allora in poi, a quella delle istituzioni rappresentative.

È risaputo che una graduale invasione delle libertà popolari e una corrispondente estensione della prerogativa della Corona cominciò durante la seconda parte del secolo XV e continuò fino alla metà del sedicesimo.

Furono in pratica dissueti i Parlamenti durante la dinastia Tudor: il potere parlamentare riacquistò poi rigoglio e si sviluppò sotto i Re Stuardi, contrastando coll'influenza della monarchia; ma veramente è dalla Rivoluzione del 1688, ch'ebbe origine e sviluppo, in Inghilterra, il Governo parlamentare.

Ora, prima di quest'epoca, la responsabilità dei Ministri per l'adempimento ordinario delle loro funzioni esplicavasi praticamente soltanto di fronte alla Corona.

Gli avvenimenti seguiti all'ascensione di Carlo I al trono indettarono la necessità di una più intima e cordiale armonia tra quella ed il Parlamento nella condotta degli affari pubblici; e, di fatto, coll'accessione di Carlo II cominciò un nuovo periodo di transizione, durante il quale il Parlamento continuò ad aumentare la sua forza ed influenza, mentre l'antico antagonismo tra i Ministri della Corona e la Camera dei Comuni perdurava ognora.

Onde fu con l'introduzione dei Ministri in Parlamento, seguita alla Rivoluzione del 1688, che vennero finalmente stabilite relazioni armoniche tra la Corona ed i corpi legislativi ed i vecchi abusi del governo per prerogativa furono per sempre aboliti.

Con la detta Rivoluzione infatti il *Bill dei Diritti*, pur lasciando intatti i giusti diritti ed i privilegi della Corona, mentre respinse le pretese eccessive della prerogativa, riparò le ingiustizie lamentate dal popolo, diede vigore e sicurezza agli sforzi del Parlamento, ne accertò l'indipendenza, e ne riconobbe le funzioni inquisitorie, cosicchè ebbe d'allora in poi facoltà di assumere nella amministrazione dei pubblici affari quella accurata sorve-

gianza e quel controllo che sono ora riconosciuti come sue speciali e più importanti attribuzioni (1).

Ed è proprio da quest'epoca che comincia veramente ad acquistare, in Inghilterra, una certa importanza il diritto d'inchiesta parlamentare: il quale, peraltro, durante il secolo scorso, si esplicò sotto i tre aspetti speciali d'indagine su fatti di corruzione dei membri del Parlamento, di preparazione ad atti di accusa e di ricerca preliminare per giudicare sopra le elezioni contestate.

Certo l'inchiesta parlamentare vi subì una lunga gestazione prima di arrivare ad una forma determinata e suddistinguersi poi in varie specie. Nè si può disconoscere che le inchieste sono divenute più frequenti e numerose a misura che il sistema parlamentare si è andato migliorando, con l'affermazione sempre più precisa del concetto della responsabilità ministeriale e con la delineazione di un accordo sempre più intimo fra la Corona ed il Parlamento mercè lo sviluppo del Gabinetto; finchè nel secolo presente assunsero una importanza affatto eccezionale.

Nè, per raggiungere tali progressi, codesto diritto ebbe bisogno di essere fissato e disciplinato per legge. Chè solo allo scopo di evitarne la ripetizione nei singoli casi si credette di fissare alcune norme, soprattutto nella Camera dei Comuni: e quelle norme riguardarono i Comitati eletti in genere, e furono estese poi a tutti quelli d'inchiesta e raccolte in uno *Standing Order* del 25 giugno 1852 riferendosi piuttosto al meccanismo della procedura che alla estensione del diritto d'inchiesta.

Si possono anche ricordare come fonti alle quali bisogna attingere in materia, oltre le precedenti, alcune leggi speciali, come gli statuti del 1858 e del 1871 sul potere di deferire il giuramento, e uno statuto del 1892 sulla tutela dei testimoni.

In Inghilterra non parve però mai necessaria e neppure fu possibile una legge generale sulle inchieste, appunto per la grande difficoltà di ridurle a quelle categorie rigide, onde noi le distinguiamo in amministrative, pubbliche e

(1) Cons. Todd. op. cit., capo VI, *passim*.

parlamentari; mentre quivi, tanto nelle une che nelle altre, intrecciano rispettivamente la loro influenza, in più o meno larga misura, il potere esecutivo ed il legislativo.

Ond'è che i precedenti parlamentari dovranno principalmente soccorrerci nello esame del diritto d'inchiesta, quale viene inteso e praticato in Inghilterra.

2. Le attuali pratiche consuetudinarie inglesi riconoscono differenti specie di Commissioni politiche: *a)* in primo luogo le « *Royal Commissions* », ed i « *Parliamentary Committees* », le prime istituite dal sovrano e composte di membri non appartenenti al Parlamento, le seconde nominate da una delle due Camere, e composte di membri parlamentari; *b)* quindi le Commissioni permanenti « *standing Committees* », e le temporanee, « *temporary Commissions* »; *c)* infine, fra le stesse Commissioni parlamentari, i « *Committees of the whole House of Lords* » o « *of Commons* », Commissioni di tutta la Camera, e le Commissioni speciali o scelte, « *select Committees of the House of Lords* » o « *of Commons* », composte di 3 o più membri alla Camera dei Lordi, di 5 a quella dei Comuni.

A quest'ultima specie appunto appartengono i Comitati d'inchiesta, che sono quasi sempre delle Commissioni temporanee, sia reali che parlamentari.

Talvolta l'inchiesta è l'unico scopo della Commissione, « *committee of inquires* »: tal'altra, e più spesso, non è che l'accessorio, non avendo la maggior parte delle Commissioni sia reali che parlamentari altro scopo che lo studio di una riforma, d'un progetto di legge o di una data situazione.

I Comitati di tutta la Camera, aventi d'ordinario la funzione di deliberare e non d'investigare, vengono raramente incaricate di fare inchieste: anzi al giorno d'oggi non lo sono più.

Le inchieste poi possono essere di natura *politica*, *giudiziaria*, *amministrativa* od *economica*.

3. Meritano anzitutto, a proposito dell'Inghilterra, un cenno le Commissioni reali d'inchiesta, per i larghi e continui rapporti nei quali esse si trovano col Parlamento, a differenza di quanto si avvera sul Continente (1).

(1) Confr. al riguardo l'opera citata del Todd. pp. 926-939.

Alle Commissioni regie si ricorre di solito in Inghilterra, non tanto per l'aiuto ch'esse porgono direttamente ai Ministri della Corona nella preparazione delle misure legislative, quanto per ottenere una intelligente ed imparziale investigazione delle più importanti questioni d'interesse pubblico, intorno a cui e Governo e Parlamento abbiano bisogno di essere informati.

a) Quanto all'origine ed alla nomina di codeste Commissioni va notato che esse nascono ora dietro suggerimento del Gabinetto stesso, che richieda di essere informato su qualche questione interessante, ora per iniziativa parlamentare mediante opportuna interposizione di consiglio di una o di entrambe le Camere del Parlamento, più spesso di quella dei Comuni, con apposito indirizzo alla Corona.

Fu talvolta, bensì, posto in dubbio il diritto costituzionale della Corona di nominare Commissioni d'inchiesta: ma propriamente in base a ragioni, che, pur forti sotto il governo per prerogativa, sono state riconosciute inattendibili nell'attuale sistema politico, che, con una conveniente determinazione e comprensione del concetto della responsabilità ministeriale, guarentisce questa medesima da qualunque attentato vi potesse portare una Commissione di quella fatta.

La nomina si appartiene alla regia prerogativa e si esercita senza riguardi di partito e generalmente invece con speciale riguardo alla competenza tecnica delle persone intorno agli argomenti costituenti obbietto delle investigazioni; onde spesso la scelta cade su taluni membri del Parlamento, anche e soprattutto per ottenere così alla Commissione una diretta rappresentanza nel Parlamento stesso.

b) Quanto all'estensione del compito di queste Commissioni reali, comechè varie possano essere le questioni loro sottoposte, desse vengono segnatamente limitate dal fatto di non potersi addentrare nelle attribuzioni del potere esecutivo. E del pari, come nota Todd, sarebbe incostituzionale la nomina di una Commissione di tal fatta allo scopo di eludere la responsabilità ministeriale o di sostituirsi all'azione delle Amministrazioni esecutive dello Stato

o di indagare su delitti commessi dai singoli di competenza delle Corti ordinarie di giustizia.

E d'altra parte cotali Commissioni devono limitarsi al campo delle informazioni, per suggerire i punti che richi amino specialmente l'azione legislativa od esecutiva; nè possono entrare in questioni politiche per tema di invadere i limiti della responsabilità ministeriale od il campo d'azione riserbato al Parlamento.

c) Quanto ai mezzi d'inchiesta ed ai poteri di cui dispongono le Commissioni reali, l'atto del sovrano che le istituisce ne fa menzione. Di solito, esse possono *invitare* le persone competenti a venire a deporre, come possono riceverne comunicazioni scritte. Sono poi arbitre di regolare a loro piacere la procedura delle sedute, come di ammettere o di escludere quelle persone che loro talenta: del resto, rimangono sottoposte all'alta sorveglianza del Parlamento, che può sempre interpellarle. Ma qui si arrestano i poteri di una Commissione nominata dalla Corona; poichè dessa non può imporre la presentazione di documenti nè la prestazione di testimonianze, nè può vincolare con giuramento: in sostanza, non ha poteri compulsivi, nè la Corona stessa, in virtù della sua sola prerogativa, può ad essa conferirli.

Come però non può disconoscersi che la mancanza di poteri compulsivi non ha quasi mai impedito ad una Commissione di ottenere piene ed imparziali informazioni sopra la materia sottoposta ad inchiesta, d'altro lato vi sono stati frequenti esempi dell'intervento del Parlamento per conferire, in certi casi, ai Commissarî regi poteri addizionali, ed anche per autorizzare la nomina di Commissioni con poteri straordinarî.

d) Al termine dell'inchiesta, o di una data parte di essa, i Commissarî presentano alla Corona la loro relazione, che viene poi trasmessa al Parlamento per ordine di quella, o comunicata dietro un indirizzo di preghiera.

Va da sè che i detti Commissari sono responsabili direttamente soltanto verso la Corona. Pur tuttavia il Parlamento può ingerirsi nei procedimenti della Commissione e censurarli, ove li ritenga poco sinceri e corretti, esorbitanti,

od in qualsivoglia modo indegni della fiducia del Governo e del Parlamento: nel qual caso può l'una o l'altra delle Camere rivolgersi alla Corona per domandare la rimozione dei membri dall'ufficio.

In generale, però, tra la Corona ed il Parlamento esiste in siffatta materia un accordo mirabile di voleri, onde nessuna delle due parti, lungi dallo sconfinare dai limiti dei propri poteri, crede di poter fare a meno della cooperazione dell'altra.

Ed è avvenuto spesso che, pur dopo lunghe investigazioni intorno ad un determinato argomento, una Commissione parlamentare, non credendo di insistere a completare con tutta sua soddisfazione l'inchiesta ha suggerito la nomina di una Commissione reale, la quale potesse prestare più profonda attenzione al raggiungimento dello scopo.

A questa concordia mirabile, per cui tali specie d'inchieste per Commissioni reali si rivelano rispondenti agli alti fini dello Stato, collegate come sono alle prerogative della Corona e del Parlamento insieme, è appunto dovuta la loro incontestabile importanza sovrana nell'organismo politico inglese: pel quale hanno sempre rappresentato (sorgente inesauribile di ricerche imparziali e di proficui suggerimenti, cui hanno attinto ugualmente fiduciosi e Governo ed Assemblea) utilissimo e principalissimo mezzo di riforma dello Stato.

Questa la ragione che ci ha condotto ad accennarne.

Ed ora passiamo alle Commissioni parlamentari (1).

4. In generale si può dire che a questi Comitati parlamentari d'inchiesta si sogliono attribuire poteri più estesi che alle Commissioni reali; e ciò in virtù del principio dell'onnipotenza parlamentare, per cui in Inghilterra, riputandosi il Parlamento costituire la nazione essa stessa, ha facoltà di conferire ai suoi Comitati quei poteri che vuole.

Occorre intanto distinguere, per tale riguardo, fra le Commissioni nominate dalla Camera dei Lordi e quelle nominate

(1) In questa parte ci riferiamo a quanto scrisse il May, e riprodusse il Fromageot, nelle opere rispettivamente citate.

dalla Camera dei Comuni, le quali ultime parrebbero disporre per consuetudine di mezzi più estesi.

A. a) Quanto alla nomina delle Commissioni, nella Camera dei Lordi, è d'uso che un membro faccia in termini generali la proposta di nominare un Comitato scelto per investigare e riferire alla Camera, e se la questione è risolta in senso affermativo, si fa menzione dei membri proposti a comporre il Comitato: quei nomi il proponente deve, un giorno prima della mozione, segnare sulla lista delle notizie, dopo essersi previamente assicurato dell'accettazione dell'incarico per parte dei membri proposti. Di solito tali nomi, di cui nella Camera dei Lordi il *quorum* suol essere stabilito a tre, vengono senz'altro approvati; se poi v'abbia chi non sia contento della scelta fatta, propone in via d'emendamento palese l'aggiunta o la surroga d'altri nomi, in seguito a cui la Camera decide. Nè il Comitato rimane immutabile nella sua composizione: spesso ne sono esonerati, secondo l'opportunità del caso, alcuni dei membri originari, e altri ne vengono sostituiti. Nella sua ordinanza la Camera determina il luogo e l'ora della prima riunione, dando ai Commissari la facoltà di aggiornarsi, e, più generalmente alla Commissione, ove lo creda conveniente, il potere di nominare il proprio presidente.

b) Quanto al carattere delle sedute, tutti i Lordi non facienti parte della Commissione hanno il diritto di assistervi e di prendere la parola, ma naturalmente non hanno quello di voto. Gli eredi presuntivi dei Lordi, avendo diritto a succedere, possono del pari assistervi. Ma, allorquando la Commissione attende all'esame dei testimoni, nessun estraneo può intervenire. Ben s'intende che, se si tratti di una Commissione segreta, nessuno può assistervi, compresi i Lordi, ove essi non ne facciano parte.

c) Quanto ai testimoni, le Commissioni della Camera dei Lordi non dispongono esse stesse ed *ipso jure* del diritto di citarli nè di ordinare la produzione dei documenti: solo la Camera dei Lordi può dar loro tal potere, che però d'ordinario non viene conferito. Il loro solo potere quindi è d'invitare i testimoni a venire a deporre, mediante una nota consegnata dal segretario della Commissione, *clerk*.

d) Quanto al giuramento, dopo il 1858, in virtù dello statuto 21 e 22 Victoria c. 78, il presidente della Commissione ha il potere di esigerlo. Dapprima si usava, avanti di far comparire il testimonio dinanzi alla Commissione, di fargli prestare giuramento alla sbarra della Camera dei Lordi: ma questo mezzo non fu guari praticato; e verso il 1857 si era finito per decidere che, a meno di un ordine contrario della Camera, i testimoni non avessero più a prestare giuramento. Il rimedio veniva così a privare la deposizione d'una delle garanzie considerate come più preziose in Inghilterra. Epperò lo statuto del 1858 intervenne autorizzando ogni Comitato della Camera dei Lordi a deferire il giuramento, in omaggio a quanto dessi avevano per l'addietro sempre sostenuto a proprio favore. Le Commissioni, peraltro, non sogliono abusare di questo potere e, a quanto pare, non esigono il giuramento che nelle inchieste parlamentari gravi.

e) Quanto alla procedura, i testimoni si collocano in un posto loro riservato o accanto al tavolo dello stenografo. Se il testimonio è un membro della Camera dei Comuni, gli si dà un seggio vicino al banco, ove egli resta a capo scoperto; se è un Pari si colloca a fianco del Presidente, e resta coperto. Ogni membro della Commissione può presentare delle questioni ai testimoni, ma il suo nome dev'essere menzionato nelle minute in testa alla questione. Il testimonio deve deporre conformemente alla verità: ed è a notarsi, in proposito, che ogni falsa deposizione resa con giuramento è stata sempre punita con le pene di falsa testimonianza e di spergiuro: ogni prevaricazione trattata come un'offesa al Parlamento. Infine i testimoni ricevono un'indennità, che è loro pagata dal "*paymaster general* „, su ordine scritto del presidente della Commissione.

In sostanza le Commissioni d'inchiesta della Camera dei Lordi possono invitare i testimoni a presentarsi e domandare a titolo grazioso la comunicazione dei documenti, ma non hanno alcun potere di forzare: chè se questo fosse giudicato necessario, bisognerebbe un ordine della Camera. Il quale occorrerebbe altresì, ove si trattasse di richiedere consulenti, di ordinare la stampa delle informazioni rice-

vute, di riunirsi di nuovo in seguito ad aggiornamento di sedute o di continuarle dopo il deposito di una relazione.

B. a) Quanto alla nomina delle Commissioni d'inchiesta nella Camera dei Comuni si seguono le stesse regole che per quella dei Lordi. Solo è da notarsi che la Commissione non dev essere composta di più di quindici membri: bensì la Camera può, con ordine speciale, riunirne di più, il che si è fatto molte volte.

Inoltre un *quorum* è di regola fissato dalla Camera, di cinque membri; e quando non sia fissato, tutti i Commissari devono essere presenti, perchè riescano valide le deliberazioni. Infine, il presidente è generalmente nominato dal Comitato all'unanimità; in caso di difficoltà si seguono le medesime regole che per la nomina dello *Speaker* alla Camera.

b) Quanto all'epoca ed alla sede dei lavori, si deve ricordare che i « *select committees* » possono aggiornarsi di epoca in epoca; e possono altresì sedere durante le sessioni, eccetto quando la Camera è in preghiera o in seduta o allorchè si è aggiornata per più di 24 ore. Ma non possono, senza autorizzazione della Camera, aggiornarsi da un luogo ad un altro: siffatto potere, avente per iscopo di permettere alla Commissione di trasferirsi nei luoghi, è stato dato qualche volta per consentire il trasferimento presso un testimoniaio malato a fine di ottenerne la deposizione.

c) Quanto al carattere delle sedute, l'abitudine alla pubblicità è tale in Inghilterra che durante le deposizioni dei testimoni dinanzi a un Comitato la presenza di stranieri vi è di solito consentita, salvo sempre alla Commissione il diritto di farli uscire per motivi particolari; durante le deliberazioni però si ritirano tutti. Quanto ai membri della Camera non facienti parte della Commissione, essi spesso pretesero il diritto di assistere non solamente alla deposizione dei testimoni, ma eziandio alle deliberazioni; ed attualmente la pratica si è affermata nel senso a loro favorevole; ma è pur consuetudine che, ove vengano pregati di uscire, essi si ritirino per cortesia allorchè la Commissione procede alle sue deliberazioni. Si hanno, bensì, esempi di membri ostinati, che pretesero valersi del proprio

diritto e rimanere: ma in tal caso il *Chairman* sospende la seduta e invoca un ordine della Camera, che gli viene sempre accordato. Infine è pratica costante e dovere di cortesia verso il Comitato che si lasci solo al momento della votazione. E per questa è da avvertire che nei Lordi il *Chairman* vota come gli altri e in caso di voti pari la proposta è respinta; mentre nei Comuni esso non vota che in caso di voti pari.

Vi sono casi di Comitati segreti, dai quali, per deliberazione della Camera, rimangono esclusi tutti, anche durante l'audizione dei testimoni, potendo appunto la Camera, allorchè stima necessario il segreto, dichiarar ciò mentre nomina la Commissione, in guisa che l'inchiesta abbia luogo a porte chiuse durante tutta la sua durata.

E non pochi furono, di fatto, i casi in cui, così nella Camera dei Lordi come in quella dei Comuni, fu stimato necessario costituire dei Comitati segreti: tali, nei Comuni, quelli del 1799-1801 sulle condizioni dell'Irlanda, quello del 1817 su certe società segrete, l'altro del 1831 sul sistema con cui in Inghilterra e nel paese di Galles le banche di emissione erano costituite, e quello infine del 1841 sugli effetti prodotti nella circolazione del paese dalle varie banche che emettevano biglietti pagabili a vista; e nella Camera dei Lordi quello del 1810 sulle cagioni che fecero emettere l'ordine del Consiglio del 20 febbraio 1797 relativo alla Banca d'Inghilterra e l'altro del 1847 sulle cause della miseria fra le classi commerciali.

Ordinariamente, però, in Inghilterra, si evita per quanto più si può le inchieste segrete. Epperò si comprende come nel 1848, nella Camera dei Comuni, il Cancelliere dello Scacchiere, proponendo un Comitato scelto per prendere in esame le spese della marina militare e dell'esercito in forma segreta, si lasciasse poi egli stesso persuadere, dopo le osservazioni di Roberto Peel, a consentire che il Comitato si costituisse in forma non segreta. Del pari, in occasione della inchiesta del 1855 intorno alle condizioni dell'esercito inglese che era innanzi a Sebastopoli e sulla condotta di quei dipartimenti del Governo che aveano obbligo di provvedere ai bisogni dell'esercito, fu senz'altro

respinta dalla Camera dei Comuni la proposta fatta nel 1.^o marzo dal Comitato, digià nominato il 23 precedente febbraio, di consentire a che le operazioni si conducessero in segreto, per meglio raggiungere il fine dell'inchiesta (1).

d) Quanto ai testimoni, l'Assemblea suol riconoscere e conferire al Comitato d'inchiesta la facoltà di citarli, come di richiedere ed esaminare documenti, *power to send for persons, papers and records*. Onde il Comitato ha un vero potere coercitivo, in virtù del quale i testimoni vengono citati con un ordine della Commissione stessa, firmato dal presidente, *Chairman*, dov'è anche detto, di quali documenti dovrà il testimone comparire munito. Ove il testimonio manchi, la mancanza è denunziata alla Camera dei Comuni, che a sua volta lo chiama dinanzi a sè: e, se del pari manca di presentarsi alla Camera o si rifiuta di comparire dopo essere stato regolarmente citato, quella è libera di applicargli una riprensione o un'altra pena, a suo piacere. La Camera può difatti dichiarare il testimonio contumace e renitente, colpevole di attentato al suo privilegio, cioè a dire reo di disprezzo verso la Camera, *guilties of contempt to the house*: e come tale, farlo imprigionare dal *Sergeant-at-arms*, dietro mandato di arresto rilasciato dallo *Speaker*: mandato, *warrant*, che con la sua autorità copre lo stesso sergente d'armi. Che se si ebbe spesso a contestare la legalità di tale procedura, è però a notarsi che la Camera ha sempre tenuto fermo su questo punto, come prova soprattutto il precedente autorevole dell'affare Howard del 1844. Costui, mancato ad una citazione della Camera, fu fatto arrestare e condotto nel carcere dal sergente d'armi: e, se è vero che, dinanzi allo Corte del Banco della Regina ottenne vittoria nella domanda di danni ed interessi intentata contro il detto agente, non tardò la Corte dello Scacchiere a giudicare in senso favorevole alla Camera dei Comuni, allorchè dessa produsse un *Writ of error* contro la precedente decisione.

(1) Confr. De Vinceuzi, op. cit. pp. 21-31.

La giurisprudenza si è affermata nel senso che la persona che manca alla chiamata debba essere prima citata davanti una Commissione o davanti la Camera. È avvenuto che il testimonio, essendosi dato alla fuga e non potendo conseguentemente essere arrestato e messo sotto la custodia del sergente d'armi, un indirizzo fu presentato alla Corona perchè un proclama fosse emanato che mettesse a denaro la scoperta e l'arresto del colpevole.

Se il testimonio è, d'altra parte, sul punto d'essere arrestato od è digià imprigionato, si è riconosciuto alla Camera il privilegio di sospendere momentaneamente l'arresto per ottenerne la deposizione.

Allorquando il testimonio è un membro del Parlamento, è uso che la Camera essa stessa faccia la citazione, cosa facile, allorchè si tratti di un Comitato di tutta la Camera; mentre, trattandosi di un Comitato scelto, desso non può che invitare il membro del Parlamento a presentarsi davanti a lui ed, ove si rifiuti, deve informarne la Camera, che può obbligarlo.

D'altronde, se talora è avvenuto che la Camera avesse a citare essa stessa qualcheduno dei suoi membri, non pare si abbia esempio di un membro del Parlamento che abbia persistito nel suo rifiuto di deporre. Se il membro del Parlamento, che la Commissione desidera chiamare come testimonio, è membro di un'altra Camera diversa da quella di cui fa parte la Commissione, è a questa Camera che bisogna rivolgersi. In fatto è d'uso di prevenire officiosamente il membro del Parlamento chiamato a deporre.

e) Quanto al giuramento, la facoltà d'imporgli ai testimoni fu sempre ritenuta come esclusiva della Camera dei Lordi, derivando primitivamente dalle sue attribuzioni giudiziarie. In quella vece tale facoltà non fu creduta di competenza della Camera dei Comuni, nè delle sue Commissioni: il qual fatto, in Inghilterra, si appalesava molto strano. Tant'è che questa Camera, nel secolo XVII, salvo sotto la breve repubblica, non dubitò di usare di cotal diritto, sia pur ricorrendo ad espedienti, fra i quali principale quello di rivolgersi a quelli fra i suoi membri che fossero giudici di pace, affinchè nella loro qualità di magi-

strati amministrassero il giuramento. E tale delegazione si faceva pure talora a magistrati, talora dalla Camera ai suoi rappresentanti in un Comitato misto delle due Camere.

Lungo il secolo scorso la pratica fu modificata nel senso di ritenere quella facoltà come un diritto imposto da certe necessità, soprattutto nelle inchieste personali. Finalmente ogni espediente si rese ultroneo, dopochè nel 1871, in virtù degli statuti 34 e 35 Vittoria, c. 83, fu riconosciuto alla Camera dei Comuni ed alle Commissioni che ne emanano il pieno potere di deferire il giuramento ai testimoni, ordinariamente per mezzo del presidente o del segretario della Commissione. Questa, d'altronde, è in facoltà di esigerlo o no, e in fatto non lo esige che allorquando sia reso necessario dalla natura dell'inchiesta.

f) Quanto alle sanzioni penali, qui, come per la citazione dei testimoni, ogni atto portante attentato alla Commissione, ogni offesa verso di essa sono reputati offese verso la Camera stessa, attentati ai suoi privilegi, e vengono come tali puniti.

La Camera dei Comuni fa intanto applicazione di questo principio alle false deposizioni che le vengono denunciate dalle Commissioni: essa stessa le perseguita e con la più grande severità. E numerosa è, nel Giornale dei Comuni, la serie degli esempi d'imprigionamento o di pene severe pronunciate contro i testimoni riconosciuti colpevoli di falsa testimonianza, o di rifiuto di rispondere o di comunicare documenti. Lo stesso avvenne per la corruzione dei testimoni; al cui riguardo, al cominciare di ciascuna sessione, la Camera stabilisce nei suoi *ordini sessionali*: « Se apparirà che una persona ha corrotto un testimone o subietto d'una deposizione da farsi davanti questa Camera, o una Commissione di questa Camera, o che essa ha direttamente o indirettamente tentato di trattenere o impedire un individuo di comparire o di deporre, tale persona è reputata colpevole di alto crimine o di delitto d'offesa; e la Camera agirà contro di essa con la massima severità ». Pertanto, si minacciano severe punizioni contro i testimoni falsi o renitenti, sempre per formali risoluzioni e *ordini sessionali* della Camera.

g) Quanto alla protezione accordata ai testimoni è da notarsi che la Camera dei Comuni li tutela molto efficacemente contro le conseguenze eventuali delle loro deposizioni. Fino ad epoca recente il Parlamento aveva molte volte sostenuto e fatto riconoscere che ogni attentato indirizzato contro i testimoni costituirebbe un attentato ai suoi proprî privilegi.

Attualmente la questione è regolata dall'atto del giugno 1892, votato in seguito ad un incidente sorto in occasione del Comitato scelto della Camera dei Comuni incaricato di fare un'inchiesta sulle ore di lavoro degli impiegati delle ferrovie. Il quale atto contiene questa principale disposizione: « Qualunque persona commetta uno dei seguenti atti, cioè che minacci o con qualunque mezzo punisca, faccia dei torti o nuoccia, o tenti di punire, ledere o nuocere ad ogni altra persona che possa aver deposto in una inchiesta, è, a meno che la deposizione non sia stata fatta in mala fede, colpevole di un'offesa e punibile, dopo essere stato convinto, di una pena massima di L. 100 o di un massimo di prigione di tre mesi ».

Tal'è la protezione accordata ai testimoni: sebbene il Parlamento qualche volta, in casi eccezionali, siasi spinto ad approvare degli *Atti* diretti a metterli in balia delle conseguenze penali che fosse per incontrare la loro deposizione.

Va appena ricordato che i testimoni ricevono un'indennità.

h) Quanto ai documenti, le Commissioni di solito ricevono il potere di richiedere la produzione di quelli che loro sono utili. Ma il diritto di esaminare documenti si collega più specialmente alla natura dei rapporti del Parlamento col potere esecutivo. Epperò si riconosce un limite a questo diritto, corrispondente alla necessità di uno stabile rispetto, nel quale la funzione ispettiva del Parlamento dee fermarsi di fronte alle prerogative della Corona.

In relazione alla più volte notata distinzione fra le competenze governative e le amministrative, esiste pure in Inghilterra un duplice ordine di documenti, alcuni dei quali la Camera può ottenere direttamente, mentre altri dee invo-

carli dalla Corona con speciale indirizzo. Onde il diritto di rifiuto per parte del potere esecutivo, specie per quei documenti che riguardino le relazioni estere, o affari privati o confidenziali: rifiuto che il Ministero può opporre anche per considerazioni di politica convenienza.

Ne deriva, in corrispondenza a ciò, che i Comitati d'inchiesta possono chiedere per ordine proprio i documenti spettanti al dominio dell'Assemblea e debbono invece invocare da questa un indirizzo alla Corona o rivolgersi al Ministro, al cui dicastero appartengono, per quei documenti che si attengono alla regia prerogativa.

In tal caso il presidente della Commissione indirizza una domanda alla Camera, o più semplicemente al Ministro interessato: i documenti sono inviati al Parlamento per ordine di S. M., e trasmessi alla Commissione.

l) Nella Camera dei Lordi, le Commissioni non possono far stampare le deposizioni dei testimoni che in virtù di un ordine speciale della Camera. Ai Comuni, le Commissioni hanno questo diritto in virtù d'un costume antichissimo.

Le deposizioni testimoniali vengono prese stenograficamente e stampate subito per uso dei membri del Comitato. È uso di mandarne un esemplare al testimone esso stesso perchè possa rivederlo e farvi le sue correzioni, le quali però debbono essere limitate alla forma: quanto alla sostanza, se desidera fare rettificazioni, deve chiederne l'autorizzazione al Comitato, il quale allora lo riprende in esame. Nè i membri di esso, nè molto meno i testimoni possono affidare alla pubblicità le deposizioni fatte o i documenti prodotti, finchè la relazione del Comitato non venga formalmente presentata alla Camera. Il che è confermato dalla decisione presa a questo riguardo dalla Camera dei Comuni il 21 aprile 1837.

Ogni pubblicazione intempestiva, fatta in contravvenzione a questa risoluzione, è considerata e punita come una violazione dei privilegi della Camera, *breach of privilege*.

m) Finalmente è uso che si presenti alla Camera un solo rapporto complessivo, con tutti i documenti e le testi-

monianze raccolte; ma può pur sorgere la opportunità della presentazione di rapporti parziali o anche soltanto delle testimonianze; allora il *Chairman* chiede ed ottiene dalla Camera la necessaria autorizzazione. Dei rapporti e documenti così presentati la Camera fa poi quell'uso che crede il migliore; ordinariamente li fa innanzi tutto stampare e distribuire, talora fissa un giorno per prenderli in considerazione e discuterli, qualche volta anche li rimanda al medesimo o ad un altro Comitato, *re-committer*, o ne ordina la trasmissione a un Ministro per sua norma, *for the consideration of Her Majesty government*, o se ne vale per darne comunicazione ai Lordi in una conferenza.

In ogni caso i risultati delle inchieste vengono sempre portati a cognizione delle Camere e del pubblico, con elenchi, indici, riassunti, che agevolano grandemente le ricerche e gli studi.

5. Ed ora, passiamo alle inchieste personali.

È risaputo che la Camera dei Comuni inglesi ha sempre esercitato il più ampio diritto d'inchiesta anche sulla condotta dei propri membri.

Senonchè giova bene avvertire che il sistema delle inchieste personali fu preceduto, in Inghilterra, da quello delle espulsioni: alle quali il Parlamento si lasciava facilmente trascinare, allorchè, specie nell'epoca anteriore alla Rivoluzione del 1688, caratterizzata dal perdurante contrasto di potere fra le forze popolari e le regie prerogative, ad abbattere gli abusi della Corona, credeva rimedio adeguato le facili e frequenti accuse, determinate nella forma rigorosa degl'*impeachments*, contro i suoi consiglieri.

Gravissime furono le intemperanze cui il Parlamento si spinse, per parecchi secoli, anche contro i rappresentanti, in base all'alta prerogativa a lui riconosciuta sopra i suoi membri: dall'epoca del *Lungo Parlamento* fino al 1872, si esercitò sovente, nella maniera più sommaria, il diritto di espulsione, senza previa investigazione inquisitoriale sulla condotta dei membri colpiti.

Onde ben può dirsi, col May, che nessun potere esercitato dalla Camera sia più incontroverso di quello dell'espulsione dei membri per qualche grave offesa.

Numerosissimi sono i casi che si ricordano a tale riguardo: segnatamente quello di Wilkes espulso nel 1764 come autore di un libello sedizioso, rieleto e non ammesso una prima volta, rieleto di nuovo e di nuovo respinto, tanto che la Camera ammise invece come eletto il candidato della minoranza. La pubblica opinione insorse contro quest'agire della Camera e lo condannò allora severamente, provandolo con argomenti irrefutabili illegale; e il 3 maggio 1782, la risoluzione del febbraio 1769 (con la quale il Wilkes era stato espulso una seconda volta) venne fatta cancellare come « sovversiva dei diritti dell'intero corpo degli elettori del regno ».

Durante il *Lungo Parlamento* la sentenza d'espulsione portava quasi sempre con sè l'inabilitazione a sedere in Parlamento durante la legislatura. E all'epoca della Rivoluzione, nel 1660, si andò tant'oltre che la Camera, espellendo il signor Wallop, lo dichiarava inabilitato a coprire qualunque carica o ad avere qualsiasi ufficio di fiducia nel regno. Nel 1711, Roberto Walpole, essendo stato espulso e poi rieleto, venne dichiarato inabile agli uffici del Parlamento in causa dell'espulsione.

Tuttavia qualche volta venne inflitta una specie di incapacità temporaria col sospendere qualche membro dal suo diritto di sedere nella Camera. Si citano parecchi esempî, a cominciare dalla metà del secolo XVII fino al 1692, dalla qual epoca per quasi due secoli più non occorre alcun caso di sospensione. Ma il 25 luglio 1877, venne dalla Presidenza stabilito che ogni membro reo di sfregio alla Camera « sarà passibile di quella punizione, censura, sospensione o prigionia, che la Camera giudicherà opportuna ».

E l'espulsione fu in genere riservata per quei reati che rendono il membro inetto a sedere in Parlamento, per cui se non fosse a questo modo punito, potrebbe portare il discredito sul Parlamento istesso. In conseguenza s'ebbero espulsioni per aperta ribellione, per falso, spergiuro, frode o scrocco, appropriazione indebita di danaro pubblico, complicità in frodi, corruzione nell'amministrazione della giustizia o in pubblici uffici o nell'esecuzione dei doveri di deputato, per condotta disdicevole a un gentiluomo o

ad un pubblico funzionario, per libello o per qualche altra offesa contro la Camera stessa (1).

Intanto, verso la fine del secolo passato, a misura che si erano andati sempre più affermando con precisione i rapporti fra le funzioni dei poteri pubblici, con lo inferire della corruzione già inaugurata a sistema nelle pratiche di governo fin dai tempi del Walpole, venne prevalendo, sul metodo delle espulsioni quello più progredito delle inchieste personali.

E queste, come già quelle in precedenza, si praticarono in larghissima scala, nello accanimento delle accuse partigiane, di cui i parlamentari dell'epoca faceano abuso, sulla base delle pretese frequenti partecipazioni a lucri di prestiti, di pensioni, di forniture, di lotterie ed in genere per offese alla dignità del Parlamento.

Senonchè di fronte ad un Parlamento come l'inglese, digià adusato allo esercizio di poteri giudiziari ed amministrativi ed al tempo stesso molto tenero della dignità dei propri membri, come le accuse si svolgevano e si svolgono sempre aperte e precise, così vi si consentì del pari larghezza e franchezza alle difese, mentre solleciti e spediti furono i giudizi: dai quali, come il deputato innocente ne usciva mai sempre impregiudicato, derivava politicamente la più severa condanna dell'accusatore ingiusto.

Si è perciò che le inchieste personali, mentre non produssero in Inghilterra i danni di cui furono altrove feconde, segnarono un vero passo in avanti sul sistema precedente. Finchè poi, nel secolo presente, scemate di molto le sorgenti della corruzione parlamentare e compostesi ad unità d'intendimenti le ire di parte, anche questo mezzo eccezionale di sindacato divenne più raro, mentre andò sempre più acquistando la sua vera e propria fisionomia, per cui si raffigura preordinato esclusivamente alla tutela della dignità della Camera, che non può nè dee lasciare impunte le offese alle proprie prerogative.

La causa più frequente delle inchieste personali inglesi si riduce oggi alla partecipazione illecita di un deputato a

(1) May, op. cit. capo II, pp. 50-53.

a lucri derivanti da affari trattati in Parlamento: conseguenza, lo annullamento del voto.

Nè a questa trasformazione dei costumi politici inglesi è rimasta indifferente quella delle accuse speciali contro i Ministri, che possono dar luogo ad inchieste di carattere personale.

Poichè basta appena accennare che le antiche rigorose forme del *l'impeachment* si sono dimenticate; e dopo gli ultimi due casi celebri del processo contro M. Warren Hastings per il cattivo governo nell'India e dell'altro contro Lord Melville per malversazioni nell'esercizio della sua carica, non si ebbero più in Inghilterra processi di Ministri, che pure si erano preceduti per due secoli in numero notevolissimo: e invero il principio della loro responsabilità politica si era pur venuto affermando nel modo più vasto e completo, sicchè oggi si può supplire e si supplisce alle accuse coi voti di censura che il Parlamento può loro infliggere, sempre quando il creda conveniente.

Gli è appunto che, come nota il May, finchè i diritti costituzionali dei Comuni non sono stati pienamente stabiliti, dessi si sono trascinati ad affermarli violentemente spingendoli benanco fino alle conseguenze più estreme; ma dopo che i loro diritti furono riconosciuti, ne hanno sempre usato con moderazione e tolleranza (1).

Onde è avvenuto dell'arma dell'accusa e dell'inchiesta personale come di ogni altro diritto eccezionale di cui può disporre il Parlamento inglese: esiste desso bensì nel vecchio arsenale, ma non viene messo in opera più, se non in casi di gravità veramente eccezionale.

6. Attualmente, peraltro, è vastissimo il campo delle Commissioni parlamentari d'inchiesta, in Inghilterra.

Loro scopo è quello di raccogliere tutte le informazioni che possono essere necessarie od utili alle Camere ed al Governo; loro campo principale quello delle riforme alla pubblica Amministrazione. Quando si manifestano serî in-

(1) May - *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, Paris 1865, Vol. 1.º, p. 550.

convenienti in qualche parte del Governo o si avverte la necessità d'introdurre importanti modificazioni negli attuali ordinamenti il Parlamento inglese suole ricorrere ad una Commissione d'inchiesta, destinata ad investigare su quella tale materia non solo, ma a riferire le proprie opinioni ed osservazioni, ed a suggerire i più utili ed adeguati provvedimenti alle Camere.

E queste sovente delegano a comporla un certo numero di membri in comune, in omaggio ad una consuetudine di già abbandonata dal 1695 e richiamata in vigore dopo il 1864. Da tale epoca le inchieste diventarono tanto numerose da estendersi per così dire a tutti i più importanti argomenti in materia di pubblica Amministrazione e destare perfino le apprensioni di taluni scrittori ed uomini di Stato.

Come esempio delle grandi inchieste storiche sulle pubbliche Amministrazioni inglesi si può ricordare, con Hallam, quella sotto Carlo V, quando per provvedere al disordine finanziario, essendo riuscita inefficace la Commissione regia, la Camera elesse dei Commissari « investiti di assai ampî e straordinari poteri, tanto per esaminare i pubblici conti, quanto per investigare le frodi che avessero avuto luogo nella spesa del denaro e nell'impiego degli approvvigionamenti. Eglino avevano facoltà d'interrogare, sotto la santità del giuramento, di fare delle inchieste se lo stimassero opportuno, d'imprigionare le persone che disubbidissero ai loro ordini e senza che potessero essere ammessi a dar cauzione, di determinare finalmente il carico e il discarico di tutti i ragionieri; e i baroni dello Scacchiere dovevano fare le processure per ricuperare il denaro a profitto del Re, come se vi fosse stato un giudizio della lor propria Corte. Relazioni dei procedimenti dei Commissari erano da farsi di tempo in tempo al Re e ad ambe le Camere del Parlamento. Alcuno dei Commissari non era membro di quella Camera. Il Re, come può suppersi, con assai ripugnanza consentì a quell'ingerimento nelle sue spese. Il che pose in chiaro una gran quantità di abusi e di malversamenti delle pubbliche entrate e contribuì indubbiamente non poco a distruggere la fiducia della Camera

nell'integrità del Governo ed a provocare una sorveglianza più gelosa dei propositi del Re ». Quindi ancora, fra gli altri effetti, essendo apparso che il tesoriere dell'armata, Carteret, aveva dato denari senza mandato legale, fu espulso dalla Camera (1).

Si ricordano inoltre, fra le principali inchieste praticatesi prima del 1861, la Commissione d'inchiesta istituita a cura del Pitt, per ricercare le condizioni delle pubbliche entrate e spese, poco dopo la fine della guerra americana del 1786; la inchiesta sulle finanze provocata dallo stesso Pitt nel 1796; le inchieste finanziarie fatte nel 1807 e 1817; la inchiesta del 1818 al fine di stabilire un sindacato efficace su tutte spese; la inchiesta del 1810 sulle cagioni che fecero emettere l'ordine del Consiglio del 20 febbraio 1795 relativo alla Banca d'Inghilterra; quella del 1841 sugli effetti prodotti dalla circolazione nelle varie Banche, le quali emettevano biglietti pagabili a vista e l'altra del 1847 sulle cause della miseria tra le classi commerciali; l'inchiesta del 1848 sulle spese della marina militare e dell'esercito; la inchiesta del 1855 sulla condizione dell'esercito inglese che era innanzi a Sebastopoli e sulla condotta dei Dipartimenti che avevano il debito di provvedere ai bisogni dell'esercito; il Comitato del 1857 per conoscere come operassero le leggi del 1844 e 1845 sulle Banche d'Inghilterra, di Svezia e d'Irlanda; il Comitato del 1860 per ricercare se convenisse rinnovare i contratti con varie compagnie di navigazione.

Nella sessione del 1861, aperta il 5 febbraio e chiusa il 6 agosto, furono istituite nella Camera dei Comuni non meno di 19 Commissioni d'inchiesta, che presentarono ben 30 rapporti, l'importanza dei quali può rilevarsi sol che si ponga mente alle materie intorno alle quali le inchieste furono fatte.

Ma soprattutto quella sessione rimane memorabile per la proposta fatta dal Cancelliere dello Scacchiere Gladstone, perchè si nominasse ogni anno un Comitato scelto

(1) Hallam. St. Cost. d'Ingh., Capo XI, p. 281.

con la facoltà di chiamare a sè persone e documenti, per esaminare i conti delle pubbliche spese già riveduti dall'*Audite Office*, che risponde alla nostra Corte dei Conti.

La proposta fu approvata con risoluzione del 3 aprile 1862 e introdotta negli *Standing Orders* della Camera dei Comuni.

In Inghilterra, dunque, l'Assemblea non crede bastevole il controllo dell'*Audite Office* nell'esercizio dei bilanci; ma, volendosi pur rendere esatto conto del modo onde il Governo ha attuato la legge del bilancio, ne delega l'incarico a Comitati scelti, i quali fungono da veri Comitati d'inchiesta. Ed anzi, in talune occasioni, Governo e Parlamento hanno gareggiato per istituire grandi inchieste allo scopo di investigare l'Amministrazione finanziaria d'un periodo di tempo più o meno lungo: inchieste, la cui pratica risale ad un secolo fa.

Ond'è che il Parlamento, come nota il De Vincenzi, approvando costantemente i fondi prima che sieno spesi, esaminando i conti generali e speciali e vedendo infine come ciascuna somma sia stata realmente spesa e come le spese tutte siano state fatte e sindacate dal potere esecutivo, è addivenuto quello che ogni Parlamento deve essere, il vero e gran custode degli interessi dei contribuenti (1).

Ma, a ben comprendere l'importanza di questi mezzi d'investigazione nei Governi parlamentari, importa soprattutto ricordare quelle grandi inchieste, che si fanno sulla proposta degli stessi Ministeri in materia di finanza, « per prendere in disamina — come diceva R. Peel nel 1828 — le spese e le entrate del paese e per sottomettere alla Camera la loro opinione sulla possibilità di stabilire un più efficace sindacato sulle spese e di farvi tutte quelle economie che fossero compatibili colle condizioni esistenti ». Ogniqualvolta in Inghilterra si sente il bisogno dell'opera di una di queste grandi inchieste, per proposta di qualche singolo membro, per manifestazione della Camera o altrimenti, i Ministri della Corona, sia per l'importanza gran-

(1) Op. cit. III, p. 40.

dissima di queste proposte, sia per poterle meglio regolare, secondo i pubblici bisogni, sogliono farle proprie.

E è in questi, più che in altri Comitati, che prescindendo da qualunque spirito di partigianeria politica, soglionsi includere fra i membri e Ministri della Corona ed altri pubblici ufficiali, di ben nota esperienza, allo scopo di far procedere le importanti investigazioni col più perfetto accordo di tutte le parti del governo sì che riescano veramente utili e rassicuranti pel paese (1).

In generale dobbiamo avvertire col Brunialti che le inchieste inglesi in questi ultimi 25 anni furono molto numerose quanto importanti: come può vedersi nelle opere del Todd, del May, dello Gneist e in tutte quelle che si occupano delle istituzioni inglesi.

Ricorda il Franqueville che, stando ad una relazione parlamentare del 1885, nel decennio precedente erano state nominate 83 Commissioni d'inchiesta, di cui 45 dai Comuni, 11 dai Lordi, 27 dalle due Camere.

Ed i progressi si sono spinti fino al punto di indettare al Parlamento la necessità di pubblicare ogni anno un *Return* di cotali Commissioni nominate nella sessione, che comprende il nome e la composizione di esse, l'argomento dell'inchiesta, il numero dei giorni di seduta, le spese e tutto quanto concerne i lavori delle medesime.

Tant'è vero che negli Atti parlamentari di questi ultimi anni, ben numerosi sono i volumi occupati dalle relazioni delle Commissioni d'inchiesta, intorno ai più svariati argomenti di tutte le Amministrazioni dello Stato, la guerra, la marina, la finanza, le opere pie, le amministrazioni locali (2).

Onde, quanto s'è detto basta a chiarire la importanza somma che è venuto acquistando in Inghilterra questo mezzo supremo di sindacato, che è l'inchiesta parlamentare,

(1) De Vincenzi, op. cit., III, pp. 44-46.

(2) Confr. Brunialti, *Il diritto costituz. e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Vol. 1. p. 844, in nota. Lo stesso autore ritorna di recente sull'argomento, nella notevole monografia sulla voce - *Camera dei deputati* - inserita nella « Enciclopedia Giuridica Italiana »: V. a pp. 136-140.

ben a ragione riputato quivi nella dottrina come nella pratica uno dei migliori e più efficaci strumenti del Governo parlamentare. Quali le cagioni di ciò?

7. È risaputo che la vera essenza operativa dei governi sinceramente costituzionali consiste in un savio concetto di accordo e di armonia completa fra i poteri fondamentali dello Stato, destinati a svolgersi ciascuno, nel reciproco controllo, indefinitamente nella sfera legittima di propria azione, senza punto contrastare ed anzi cooperando il più possibile allo eguale progressivo svolgimento dell'altro.

Ora, in Inghilterra appunto, i grandi progressi consentiti in questo secolo al Gabinetto hanno mirabilmente condotto ad ottenere in grado elevatissimo questo accordo fra i poteri.

Con lo affermarsi ed evolversi del concetto della responsabilità ministeriale, in diretta rispondenza allo aumentarsi del potere della Camera dei Comuni, quivi si è pure accresciuta la facoltà di sindacare gli atti e la condotta del Gabinetto per parte del potere legislativo, fino ad interporre il proprio consiglio, da mutarsi al caso in controllo, su tutto quanto riguarda l'indirizzo generale dell'Amministrazione, del quale, più che dell'andamento dei particolari della medesima, debbono i Ministri rispondere dinanzi alle Camere, sempre in omaggio alla più volte ripetuta distinzione fra Governo ed Amministrazione, la quale in Inghilterra ha raggiunto la sua più precisa ed efficace espressione.

D'altra parte i componenti il Gabinetto inglese hanno saputo sempre conservare sulle Camere, e specie sulla più popolare, quella autorità necessaria ad esercitare una efficace azione direttiva della politica nazionale, che mentre vale in ogni caso a difendere i diritti e le prerogative della Corona, rispondendo all'altissima missione ch'è propria a quello istituto, giova del pari a mantenere entro i giusti confini il potere di controllo delle Camere, senza punto derogare al principio della responsabilità ministeriale.

Ond'è che anche l'incontestabile autorità accresciuta alla Camera dei Comuni dalle ultime riforme, checchè ne pensino in contrario taluni, se ha potuto indirizzare in senso molto democratico l'antica Costituzione inglese, non perciò

riuscirebbe giammai a sovvertirla: non si devono infatti paventare gravi esorbitanze là dove l'esercizio delle principali funzioni parlamentari non si concepisce nè si pratica scompagnato dal più profondo rispetto all'autorità ed ai diritti della Corona.

Dal che deriva appunto un'azione sempre compatta, concorde ed armonica fra la Corona, il Parlamento ed il Gabinetto nello esercizio delle rispettive loro attribuzioni, che, senza incontrare ostacoli o conflitti di sorta e sempre incoraggiata ed illuminata dal concorso spontaneo e fecondo della pubblica opinione, contribuisce notevolmente a svolgere ed accrescere ognor più i mezzi di buon governo e con essi la prosperità ed il benessere dello Stato.

E fra codesti mezzi essendo l'inchiesta, non è chi non veda come quella azione, conformantesi ai retti principî del Governo parlamentare, debba riuscire feconda di ottime conseguenze anche nell'esercizio di questo diritto supremo del Parlamento.

E tali conseguenze giova ed è facile raggruppare.

a) Ritenendosi in Inghilterra che il potere parlamentare d'istituire inchieste, rettamente esercitato, costituisca uno strumento efficacissimo del Governo parlamentare, non vi è caso che i Ministri si oppongano alle inchieste parlamentari in genere ed anzi bene spesso sono essi stessi che, come avvertimmo, si fanno iniziatori e promotori di inchieste importantissime.

E talora avviene che un'inchiesta parlamentare abbia a trasformarsi in una di carattere regio, come quando il Parlamento, nel corso della medesima, si renda edotto che meglio ne adempirebbe l'incarico il potere esecutivo, senza che perciò esso stesso stimi di abdicare allo esercizio di un suo diritto incontrastabile ed anzi col proposito fermo e sincero di più rettamente esercitarlo.

Non altrimenti, anche quando sia stata istituita una inchiesta puramente di carattere regio, la medesima rimane ognora sottoposta durante tutta la sua durata alla sorveglianza parlamentare.

b) Ne deriva da ciò, quale una delle massime più salutari alle quali si attiene il Parlamento inglese, che esso

non debba proporre inchieste se non quando sorgano inconvenienti gravi ed urgenti ragioni, cui non si possa in altro modo provvedere: richiedendo appunto l'inchiesta, perchè possa essere praticata con successo, un complesso di elementi per parte di persone e di cose, che non sempre è facile ottenere e del cui concorso giova in ogni modo accertarsi avanti d'istituirla. Chè, se determinato è il campo delle inchieste parlamentari inglesi e frequentissimo il loro esercizio nella pratica, non perciò dobbiamo intravedervi un abuso: e ciò per il fatto che va sempre più allargandosi l'ampiezza degli argomenti che possono darvi luogo, in base ai maggiori poteri regolamentari che al Parlamento inglese, in materia amministrativa, sono riconosciuti in confronto delle altre Assemblee. Nè d'altra parte è a temersi che tale frequenza di esercizio del diritto ostacoli in qualche guisa l'azione legittima del potere esecutivo, mentre appunto l'Assemblea inglese è sempre rispettosa delle prerogative della Corona e degli altri pubblici poteri, anche quando apparentemente ne invada il campo. Gli è che questi poteri si compenetrano e rinvigoriscono a vicenda senza però mai confondersi ed urtarsi.

c) Onde avviene ancora, che la Camera dei Comuni, la grande inquisitrice nazionale, come la chiamava il Coke, non dubita in verun caso di accordare alle sue Commissioni d'inchiesta, coi più estesi poteri coercitivi, la massima autorità e sa reclamare ed ottenere a questa il debito rispetto, senza che perciò creda di impingere, nè di fatto urti nelle esclusive attribuzioni dei poteri esecutivo o giudiziario o violi la libertà dei cittadini. Così, pure in mancanza di leggi generali, alle quali l'Inghilterra non ha voluto giammai adattare il proprio regime, il diritto d'inchiesta riesce efficacissimo nel suo esercizio.

d) A questo scopo, appunto, sono preordinate tutte quelle guarentigie che, nel sistema politico inglese, circondano la nomina di siffatte Commissioni. Essendo istituite costantemente per il desiderio di migliorare, raddrizzare e sviluppare l'Amministrazione dello Stato, si ritiene che, per riuscire veramente efficaci, esse non debbano mai ridursi ad armi di partito. Epperò è ammirevole quanto imi-

tabile la serena calma che, nelle Camere inglesi, non si scompagna mai dalle proposte e dalle nomine delle dette Commissioni; queste riescono così composte delle più spiccate capacità parlamentari di ogni ordine e partito, poichè tutte le parti politiche che si contendono il potere hanno uguale interesse al buon andamento dell'Amministrazione dello Stato. Onde sono i primi i Ministri a contrastare codeste inchieste parlamentari, ove le ravvisino provocate od animate esclusivamente da spirito di partigianeria politica.

e) Da questa *obbiettività* propria allo scopo delle inchieste parlamentari inglesi deriva il poco favore che ormai incontrano in quel paese le inchieste personali. Le quali, come vedemmo, non debbono ritenersi che una prerogativa eccezionale, cui il Parlamento non dee accedere se non quando manchi ogni altro mezzo di rivendicare la propria dignità offesa. Il rivolgere le inchieste al fine di censure ed accuse personali non fa che falsarne il concetto e distrarle dal loro nobile e fecondo ufficio.

Si comprende così come le accuse contro uomini politici, che pure in Inghilterra furono tanto frequenti nei passati secoli, siano oggi andate quasi in disuso; al punto che, dopo il 1746, non vi sono stati che due procedimenti di questa fatta, quello cioè di Warren Hastings nel 1788, e l'altro di Lord Melville nel 1805, ed entrambi con forme e guarentigie solenni. « L'esercizio di questo diritto — dice il May — era necessario in tempi in cui il popolo era geloso della Corona; quando il Parlamento avea un più debole sindacato sulla prerogativa; quando le Corti di giustizia erano impure; e allorchè la Corona ed i suoi Ufficiali, invece di difendere la legge, si opponevano alla sua esecuzione, e proteggevano i rei politici contro la giustizia. Ma le limitazioni delle prerogative, l'immediata responsabilità dei Ministri della Corona verso il Parlamento, la vigilanza e l'attività delle Camere in scrutinare le azioni degli uomini pubblici ed infine la regolata amministrazione della giustizia e l'influenza diretta del Parlamento sopra le Corti, che allo stesso tempo sono indipendenti dalla Corona, hanno prevenuto quei delitti che le accuse parlamentari avevano per

iscopo di raggiungere ». In tal guisa, nelle numerose proposte delle inchieste inglesi non si ravvisò ordinariamente che l'unico ed esclusivo desiderio di migliorare e perfezionare i congegni amministrativi dello Stato.

f) Al che molto contribuisce la pubblicità, che, in Inghilterra, suol darsi a tutto il complesso dei risultati dell'inchiesta, sia durante il suo corso che alla fine di essa, mediante quel sistema di rapporti, di rendiconti e di relazioni, che, nella loro copiosità, servono mirabilmente così ad illuminare l'opinione pubblica, sull'andamento delle pubbliche Amministrazioni, come ad accrescere la fiducia sui metodi di Governo.

La fiducia massima che in questa parte, come vedemmo, l'Assemblea suol riporre nel Governo stesso, conseguenza necessaria dei rapporti armonici esistenti sempre fra i due poteri principali dello Stato, giova altresì ad accrescere ognor più tale cordialità di relazioni, dalla quale sola può derivare e deriva in fatto quella mutua cooperazione per escogitare le misure ed i rimedî da proporsi ai mali che affliggano le pubbliche Amministrazioni. Tale efficace concorso manca dove s'abbia antagonismo di forze o di poteri.

g) Infine, come causa non ultima e risultante ad un tempo di codesto complesso di elementi favorevoli allo sviluppo del diritto d'inchiesta in Inghilterra, si presenta quella forza che ivi, quant'altra mai, è invincibilmente prepotente, e sapientemente moderatrice, la *pubblica opinione*. Sempre pronta ad accorrere, coi suoi potenti ausilî, a colmare le lacune, a raddrizzare gli errori, ad additare i mali come i rimedî delle istituzioni politiche: sempre e dappertutto presente, vigile sentinella dei singoli uomini di Stato come dei corpi politici da cui essi emanano.

Effetto di una educazione politica meravigliosa, quale soprattutto, in questa come in altre materie di diritto pubblico, ha potuto dopo una lunga evoluzione secolare, conferire all'Inghilterra il primato su tutti gli altri Stati.

CAPO II

Il diritto d'inchiesta nel Belgio e in Olanda ⁽¹⁾

SOMMARIO — 1. La Costituzione belga e il diritto d'inchiesta — 2. Il progetto di legge sulle inchieste del 1831 — 3. La legge del 3 maggio 1880 — 4. Considerazioni intorno ad una tal legge — 5. L'Olanda, e la legge del 1850 - Suo valore.

1. Il diritto d'inchiesta è espressamente riconosciuto al Parlamento belga dalla Costituzione, la quale all'art. 40 stabilisce in termini formali, che « Ciascuna Camera ha il diritto d'inchiesta ».

Il diritto d'inchiesta — dice il Thonissen nel suo commento — è una conseguenza naturale del diritto d'iniziativa. Come le Camere possiedono la facoltà di proporre delle leggi nuove, esse devono, per ciò stesso, essere messe in condizione di procurarsi le informazioni necessarie per esercitare con frutto questa importante prerogativa. L'art. 40 accorda alle Camere legislative questo diritto in una maniera assoluta. Esse possono ricorrervi per tutte le materie sottoposte al loro apprezzamento. — Appartiene al legislatore ordinario di regolare il modo di esercizio di questo diritto (2).

(1) Per il Belgio, cons. M. Léon Salefranque - *Note sur les commissions d'enquête parlementaires en Belgique* (nel « Bulletin du leg. comp. », 1893. pp. 595-602).

(2) Thonissen, *La Constitution belge*, N. 200-201, p. 150.

2. Accadde nel 1831 che, essendosi gli animi grandemente eccitati per il disastro militare toccato all'esercito belga, ristabilito l'ordine interno, la Camera credendo riscontrare gravi indizi di colpa a carico del Ministero, pensò di usare dei proprî poteri costituzionali nominando una Commissione d'inchiesta con l'incarico di ricercare e studiare le cause e gli autori di quel disastro. Ciò avvenne, in seguito ad una mozione di 13 membri, nella seduta del 24 settembre.

Ma la Commissione, accortasi della impossibilità di proseguire le indagini senza essere munita di forti poteri consultivi, si ripresentò nel 30 novembre alla Camera domandando all'uopo una legge, con la quale le venissero accordati ampî poteri d'istruttoria.

Le domande della Commissione erano così formulate :

1.º Delegazione di mandato ai membri della Commissione ed ai funzionarî dell'ordine giudiziario, amministrativo e militare per procedere all'inchiesta ;

2.º Diritto di compulsare sino negli uffici dei depositi pubblici e negli archivî dei ministeri ;

3.º Pena di cento fiorini al giorno ai renitenti per informazioni od esibizione di documenti ;

4.º Facoltà di citare il testimonio, imporgli il giuramento, arrestarlo senza appello o ricorso ;

5.º Concesso alla Commissione di funzionare malgrado l'aggiornamento o la chiusura della Camera.

Il progetto venne dinanzi alla Camera il 1.º dicembre 1831. Ma dopo tre giorni di discussione, nella quale si distinsero specialmente il Brouchiere, ed il Ministro della guerra con argomenti tratti dalla lettera della legge, ne fu rifiutata la presa in considerazione, per la esorbitanza delle disposizioni, avendo così la Camera preferito rinunciare ad un diritto anzichè accordare ad una sua Commissione siffatti poteri giudiziari.

Più tardi la Camera stessa, avendo dovuto prescrivere delle inchieste in ordine alle elezioni di Lovanio nel 1859, e di Bastogna nel 1864, le leggi del 21 ottobre 1859 e 7 gennaio 1864 determinarono in modo speciale le condizioni con le quali tali inchieste sarebbero seguite. In entrambi i casi

i poteri dei magistrati istruttori e dei presidenti delle Corti d'Assise furono accordati alle Commissioni incaricate di tali inchieste.

Evidentemente si erano volute da un lato evitare le difficoltà che suscitava una legge generale e dall'altro fissare delle norme che provvedessero al caso speciale e si potessero poi estendere ad altri per analogia. Ma non erano che espedienti, mentre parve allora necessaria una legge generale. Onde fu elaborato all'uopo un progetto dal Ministro di giustizia e presentato alla Camera il 13 dicembre 1864. Fu adottato il 25 febbraio 1865, dopo una discussione di parecchie sedute, e trasmesso al Senato. Ma in seguito allo scioglimento delle Camere, pronunciato nel 1870, non se ne fece più nulla.

Nel 1879 il Ministro della giustizia Bara, che aveva presentato il progetto del 1865, lo ripresentò, ma applicandone le disposizioni a tutte le inchieste parlamentari in generale, laddove il testo votato dalla Camera concerneva solamente le inchieste elettorali. Un voto in questo senso era stato d'altronde espresso dalla sezione centrale nel suo rapporto del 1° febbraio 1865.

E appunto questo progetto, al quale, adottato dalla Camera, il Senato diede senza difficoltà la sua adesione, è divenuto la legge del 3 maggio 1889.

3. Il testo di detta legge è il seguente:

« Art. 1. — L'esercizio del diritto d'inchiesta conferito alle Camere dall'art. 40 della Costituzione è regolato dalle disposizioni seguenti:

« Art. 2. — Ciascuna Camera esercita questo diritto da se medesima o per mezzo di una Commissione formata nel suo seno.

« Art. 3. — La Commissione è costituita e delibera conformemente alle norme stabilite dalla Camera.

Essa procede all'inchiesta senza pregiudizio del diritto di assistervi riservato a ciascuno dei membri della Camera.

Le sedute, nelle quali si sentiranno dei testimoni o dei periti, sono pubbliche a meno che la Commissione non stabilisca il contrario.

« Art. 4. — I poteri attribuiti al giudice d'istruzione dal Codice d'istruzione criminale appartengono alla Camera od alla Commissione d'inchiesta come pure al loro presidente.

Tuttavia la Camera ha il diritto, tutte le volte che ordina un'inchiesta, di restringere tali poteri.

Questi poteri non possono essere delegati, salvo il diritto della Camera o della sua Commissione di far procedere, in caso di necessità, per via rogatoria, a dei doveri d'istruzione specialmente determinati.

Questa missione non può essere confidata che a un consigliere di Corte d'appello o a un giudice di tribunale di prima istanza nel quale il dovere d'istruzione debba essere pieno.

« Art. 5. — Le citazioni sono fatte per ministero d'uscire, dietro richiesta, secondo il caso, del presidente della Camera, del presidente della Commissione o del magistrato comune; il termine sarà di due giorni, salvo il caso d'urgenza.

« Art. 6. — Il presidente della Camera o il presidente della Commissione ha la polizia delle sedute. Esso l'esercita nei limiti dei poteri attribuiti ai presidenti delle Corti e Tribunali.

« Art. 7. — Gli oltraggi e le violenze verso i membri della Camera, che procedono o assistono all'inchiesta, sono puniti in conformità alle disposizioni del Capo 2° del titolo V libro II del Codice penale, concernente gli oltraggi e le violenze verso i membri delle Camere legislative.

« Art. 8. — I testimoni, gl'interpreti ed i periti sono sottoposti davanti la Camera, la Commissione od il magistrato comune, ai medesimi obblighi che davanti al giudice d'istruzione ed, in caso di rifiuto o di negligenza nello adempiervi, sono passibili delle medesime pene.

Il giuramento sarà prestato dopo la formula usata davanti la Corte d'Assisie.

« Art. 9. — Il colpevole di falsa testimonianza, l'interprete ed il perito colpevoli di false dichiarazioni, il colpevole di suborno di testimoni, di periti o di interpreti saranno puniti del carcere da due mesi a tre anni e privati

dell'esercizio del diritto di voto e d'eleggibilità durante cinque anni al minimo e dieci al massimo.

Allorchè il falso testimonio, il perito o l'interprete avrà ricevuto del denaro, una ricompensa qualunque o delle promesse, sarà inoltre condannato ad un'ammenda da 50 a 3000 franchi.

La medesima pena sarà applicata ai subornatori senza pregiudizio delle altre pene.

La falsa testimonianza non è consumata che dalla dichiarazione del testimonio che egli persista nella sua deposizione.

« Art. 10. — I processi verbali constatanti le infrazioni saranno trasmessi al procuratore generale presso la Corte d'appello, nella cui giurisdizione saranno state commesse, per esservi dato quel corso che fosse di diritto.

Se esistono delle circostanze attenuanti, le pene saranno diminuite in conformità al Codice penale.

« Art. 11. — Le indennità dovute alle persone il concorso delle quali è stato richiesto nell'inchiesta, sono regolate in conformità alla tariffa delle spese in materia civile.

« Art. 12. — Le spese risultanti dall'inchiesta sono imputabili sul bilancio della Camera che l'ha ordinata.

« Art. 13. — I poteri della Commissione cessano in caso di scioglimento della Camera che ha ordinato l'inchiesta.

Essi rimangono sospesi dalla chiusura della sessione, a meno che là Camera non decida altrimenti ».

Tale il testo della più recente legge sulle inchieste.

4. Come si vede, la legge belga ci dà un esempio luminoso della possibilità di consecrazione legislativa dei principî da noi esposti nella parte teorica; imperocchè, nonostante i vivaci contrasti delle Camere e della scienza, essa è tutta fondata nell'assimilazione delle Commissioni parlamentari d'inchiesta e dei loro capi ai giudici d'istruzione, nella loro azione, nei loro poteri e nelle loro guarentigie, arrivando perfino a sancire che la Camera stessa, in corpo, potrebbe procedere a inchieste, nè più nè meno che come una magistratura giudiziaria.

L'inchiesta parlamentare aperta nel 1880 « sulla situazione morale e materiale dell'insegnamento primario nel

Belgio » è stata condotta in conformità alle prescrizioni della detta legge. Tuttavia i poteri di questa Commissione erano stati ristretti: l'art. 6 della risoluzione che ordinava l'inchiesta disponeva infatti che solo i locali di scuola avrebbero potuto essere visitati, quando le investigazioni vertissero sugli stabilimenti appartenenti ai particolari; d'altro lato, per l'art. 7, le corrispondenze e le carte dei privati non avrebbero potuto essere sequestrate.

Non essendo poi stata fatta alcun'altra inchiesta dopo quell'epoca, la legge del 3 maggio 1880 non si può dire che abbia integralmente funzionato fino ad oggi.

In ogni modo è a ritenersi che, in una monarchia parlamentare come la belga, così bene ordinata da poter offrire agli altri Stati europei la possibilità d'imitazione del felice equilibrio fra i grandi poteri dello Stato, quale si raggiunge nel più alto grado solo in Inghilterra, l'applicazione di quella tal legge debba sempre farsi in base a criteri sapienti, perchè abbia a riuscire feconda dei buoni risultati che, secondo le idee da noi esposte, vogliono si ripromettere da una legge generale sulle inchieste.

5. E passiamo all'Olanda (1).

Allorchè nel 1848 tutti i popoli europei si avvicinarono alla conquista di nuove libertà, seguì il generale movimento anche il popolo olandese. Ed in quell'epoca appunto il suo Parlamento ebbe ad accogliere il diritto d'inchiesta, del quale fu solo investita la seconda Camera.

Due anni dopo questo diritto fu sanzionato dalla legge del 5 agosto 1850: e questa lo regola fin nei suoi minimi dettagli. All'epoca della revisione della legge fondamentale nel 1887, desso fu conferito del pari alla Camera Alta che alle due Camere riunite.

Infatti l'art. 95 della Costituzione del 30 novembre 1887 porta: « Le due Camere hanno, ciascuna separatamente e tutte e due in seduta plenaria, il diritto d'inchiesta, che sarà regolato dalla legge ».

(1) Cons. spec. S. A. Van Raalte. — *Note sur les Commissions d'enquête parlementaires dans les Pays Bas et en Allemagne* (nel cit. Bulletin, pp. 282-284).

Ma tutto si trovò digià previsto nella legge del 1850, la quale, sostanzialmente, stabilisce in tutti i funzionari pubblici l'obbligo di aderire col loro concorso alle richieste delle Commissioni d'inchiesta, alle cui citazioni a comparire sono obbligati a rispondere tutti gli abitanti del Regno; eccettuato il caso d'impedimento per malattia, nel quale la Commissione, quando lo stimi necessario, potrà delegare i suoi poteri al giudice di pace del Cantone dove risiede il testimone al fine di interrogarlo nella sua propria dimora. La Commissione può imporre il giuramento alle persone chiamate a deporre, che siano maggiori di sei anni. Di tutte le questioni relative alle deposizioni dei testimoni davanti la Commissione d'inchiesta dee conoscere il giudice civile, nelle forme usate avanti al tribunale correzionale: ed in questa materia si rendono applicabili le disposizioni dei titoli 17 e 23 del Codice di procedura criminale. Il testimone che, citato non comparisca, è punito di ammenda da 20 a 80 fiorini, la quale in caso di recidiva si estende da 60 a 150; ed in caso di rifiuto del medesimo a deporre davanti la Commissione, il tribunale del circondario può pronunciare contro di lui l'arresto per sei mesi, salvo, in attesa di tale pronuncia, l'imprigionamento provvisorio nel locale stesso ove siede la Commissione: questo peraltro non può durare più di otto ore senza la decisione del tribunale. Il mandato di arresto è esecutivo nonostante appello e cessa allorchè il testimone consente a deporre. Le deposizioni false fatte davanti la Commissione d'inchiesta non potranno giammai servire di prova in giustizia, nè contro il testimone che ha deposto, nè contro i terzi. Ed intanto i testimoni che, sotto la fede del giuramento, avranno scientemente fatto cotali deposizioni, saranno colpiti delle pene portate dal Codice penale contro la falsa testimonianza.

Tali le principali disposizioni della legge olandese, da taluno riputata anche migliore della belga, postochè si ravvisa così rispettosa delle rispettive attribuzioni dei poteri dello Stato e sapientemente concilia i supremi interessi nazionali con le imperiose esigenze dei riguardi dovuti alla libertà individuale.

Giova in ogni modo avvertire che paesi abbastanza liberali ci hanno dato il nobile esempio di una legge generale sulle inchieste; il popolo più liberale fra tutti, l'inglese, ne ha potuto fare a meno, solo perchè disposto sempre ad attingere ad un complesso di elementi suoi proprî quella serie d'impulsi e di limiti allo esercizio del diritto d'inchiesta, che, altrove, voglionsi in gran parte reclamare alla forza costringente e moderante della legge.

In Olanda, peraltro, è da notarsi che le Commissioni d'inchiesta non hanno mai funzionato: onde il diritto vi si riconosce solo costituzionalmente e legislativamente nella dottrina: il contrario avvenne invece in Francia.

CAPO III

Le inchieste parlamentari in Francia ⁽¹⁾

SOMMARIO — 1. Sviluppo storico del diritto d'inchiesta parlamentare in Francia — 2. Procedimenti e mezzi d'esercizio del diritto d'inchiesta — 3. Ragioni dello scarso od irregolare sviluppo del medesimo in Francia.

1. I Comitati delle prime assemblee francesi costituivano in qualche guisa delle Commissioni d'inchiesta permanenti, destinate a preparare i progetti di legge non solo, ma a controllare e sorvegliare i varî dicasteri. Senonchè, animati da uno eccessivo spirito di diffidenza, essi furono piuttosto strumenti di conflitto fino al giorno in cui, scendendo all'azione in modo da sostituirsi agli organi del Governo e da erigersi a tribunali supremi, organizzarono il Terrore.

Sotto il primo Impero vi fu una reazione in senso contrario: il corpo legislativo, spogliato di ogni potere politico, fu naturalmente privo del diritto d'inchiesta. Questo venne però implicitamente restituito alle Camere nel 1814, malgrado il silenzio della Carta, al tempo stesso che fu riconosciuta la responsabilità ministeriale.

Rimase tuttavia un diritto più proclamato che attuato per circa una quindicina d'anni, dopo di che incominciò ad elaborarsi storicamente, sebbene in modo non del tutto corretto.

(1) Cons. specialm. Stiedo - *Das Enquête-Wesen in Frankreich* - Leipzig. 1877 - e G. Poudra e E. Pierre - *Trattato di diritto parlamentare* (in Bibl. Scienze Polit., Vol. IV, parte 2.^a pp. 691-702).

Dapprima l'inchiesta, come si legge nello Stiedo, fu riguardata siccome il sostrato delle leggi, specie di natura economica, ma condotta con metodi imperfetti e con mezzi inefficaci.

E solo molto tardi venne adottata l'inchiesta parlamentare; chè se ebbe un certo sviluppo nel periodo della breve repubblica seguita alla monarchia di luglio, rimase quasi soffocata sotto il secondo Impero, per attingere poi nuovi impulsi alle cause occasionali della terza repubblica.

Grandi incertezze si manifestarono tuttavia in Francia, anche nei tempi più recenti, nell'esercizio di questo diritto; venne iniziato talora per virtù di leggi regolari, tal'altra in seguito a qualche incidente sorto in corso della discussione di una legge, e più spesso, con semplici risoluzioni della Camera.

Manca dunque in Francia una legge generale sulle inchieste parlamentari, come mancano in proposito norme regolamentari che ne segnino la procedura: onde questa ha da cercarsi nei precedenti.

2. a) Quanto al modo di ordinare l'inchiesta, dal 1832 in poi, le più importanti ebbero origine a mezzo di risoluzioni esenti dalle formalità regolamentari e dalla promulgazione.

Sotto il Corpo legislativo ne vennero costituite due per mezzo di ordini del giorno motivati: quella del 29 gennaio 1870 sulle conseguenze dei trattati di commercio, e quella del 4 febbraio stesso anno sulla marina mercantile. Ma l'altro metodo prevalse definitivamente, dopochè nella seduta della Camera del 18 dicembre 1879 fu stabilito che dessa può ordinare una inchiesta parlamentare a mezzo di semplice risoluzione, approvata nel giorno stesso della presentazione, senza preventivo esame degli Uffici, senza relazione di Commissione e senza alcuna dichiarazione d'urgenza.

La nomina è fatta dalle Assemblies, che fissano il numero dei membri secondo la importanza dell'inchiesta: nel che manca l'uniformità dei precedenti propria delle consuetudini inglesi.

D'ordinario ogni Commissione *speciale* incaricata dell'esame d'una proposta, che tenda a fare ordinare la nomina

di una Commissione d'inchiesta, si limita a decidere sulla questione pregiudiziale, se sia o meno il caso di procedere a detta nomina. Nel caso poi che i membri della Commissione preliminare credessero erroneamente di essere stati incaricati direttamente dell'inchiesta, onde siavi stata confusione negli uffici, debbono riferirne all'Assemblea, la quale può con sua decisione completare il loro mandato.

b) Le Commissioni d'inchiesta nominate dalle Camere possono inviare delle Sotto-Commissioni nei dipartimenti ed anche all'estero. Così nominarono Sotto-Commissioni o fecero delegazioni nel 1849 la Commissione d'inchiesta sui servizi della marina, nel 1850 quella sui macelli, le Commissioni d'inchiesta sui fatti del 1851, quella sugli atti del Governo della difesa nazionale nel 1871-73 e quella sul regime degli stabilimenti penitenziari nel 1873.

c) Una Commissione d'inchiesta non può aggregarsi persone estranee se non con l'autorizzazione formale della Camera. Le decisioni di tal natura non sono ritenute contrarie ai principî, purchè tuttavia gli stranieri ammessi a sedere con i Commissari abbiano soltanto voto *consultivo*. Tale facoltà ebbero la Commissione d'inchiesta sul regime penitenziario, in forza dell'art. 2 della risoluzione del 25 marzo 1872, e quella sulla condizione delle classi operaie in Francia, in forza dell'art. 2 della legge 25 aprile 1872. La prima se ne avvalse chiamando a se tre ex-deputati e 18 persone estranee; questa non si aggiunse alcun membro estraneo tranne l'On. Luigi Favre, segretario.

d) Quanto al carattere delle sedute, in generale gli stranieri non vi sono ammessi. La pubblicità non ha quasi mai esistito in Francia che per le inchieste economiche: ciò che costituisce obbietto di giusto lamento pel Michon, poichè non è per esse veramente che la pubblicità apparisce come la garanzia più reclamata contro gli abusi.

Ricorderemo che il Corpo legislativo autorizzò nel 25 febbraio 1870 le sue due Commissioni d'inchiesta sul regime economico e sulla marina mercantile a tenere udienze pubbliche. Per la prima di tali Commissioni il numero degli assistenti venne fissato ad 80 e vennero riservati posti speciali per i deputati estranei alla Commissione, pei sena-

tori, consiglieri di Stato, testimoni già sentiti e giornalisti. Tutti gli altri posti furono lasciati al pubblico che vi poteva accedere per mezzo di biglietto. Disposizioni analoghe vennero prese dalla Commissione della marina mercantile.

e) Quanto ai poteri delle Commissioni, in Francia sembra che il solo fatto della istituzione di una Commissione d'inchiesta importi delegazione di tutti i poteri della Camera stessa; e questa sovente adotta espressamente la formula che la Commissione sarà investita « dei poteri i più estesi che appartengono alle Commissioni d'inchiesta parlamentare ».

Le Camere francesi diedero poi sempre alle loro Commissioni d'inchiesta implicita od esplicita l'autorizzazione a sentir testimoni ed a richiedere i documenti di processi amministrativi od anche giudiziari.

Così la Commissione d'inchiesta sull'affare Kesner, nominata con risoluzione del 31 gennaio 1832, non incontrò alcun ostacolo al compimento della sua missione e nella sua relazione constatò di avere sentito tutti quei testimoni ai quali poteva attingere utili informazioni. — Del pari, la Commissione d'inchiesta sui tabacchi, istituita con risoluzione 16 febbraio 1835, avendo proceduto ad una duplice istruttoria, orale e scritta, fece appello per mezzo del *Moniteur* a tutti coloro che intendessero di fornirle documenti, ed i suoi questionari vennero spediti ai Consigli superiori, alle società commerciali ed industriali, alle Camere di Commercio, ai prefetti ed alle persone interessate nella questione tanto in Francia che all'estero. Così, per la risoluzione decretata dalla costituente il 26 giugno 1848, la Commissione d'inchiesta sugli avvenimenti del maggio e giugno ebbe « ogni potere, tanto per *citare* o far comparire dinanzi ad essa le persone che fossero in grado di fornirle informazioni, quanto per farsi rilasciare e comunicare tutti i documenti atti ad illuminarla »: ed in conseguenza citò testimoni, inviò Commissioni istruttorie nei dipartimenti, indirizzò circolari ai prefetti ed ai procuratori generali, dimandò ed ottenne il concorso di un giudice istruttore; e nel 26 giugno prese varie risoluzioni deliberanti la richiesta di processi e documenti istruttori e d'importanti carte se-

questrate: risoluzioni che vennero tutte eseguite. La formula relativa ai poteri della Commissione d'inchiesta sugli avvenimenti del giugno venne riprodotta testualmente nelle risoluzioni del 13 e 16 giugno 1871 che organizzarono le Commissioni d'inchiesta sugli atti del Governo della difesa nazionale e sulla insurrezione del 18 marzo. Queste Commissioni citarono un gran numero di testimoni, ricevettero deposizioni scritte e chiesero direttamente alle autorità costituite le informazioni che ritennero necessarie: la prima di esse chiese ed ottenne la comunicazione del processo giudiziario sulla sommossa del 31 ottobre 1870; la seconda ebbe comunicazione dei vari processi verbali delle sedute del Consiglio federale dell'Associazione internazionale dei lavoratori, processi verbali che erano stati sequestrati dall'autorità giudiziaria.

I poteri delle altre Commissioni d'inchiesta nominate dall'ultima Assemblea non furono sempre conferiti in termini così estesi come quelli delle suaccennate: tuttavia tutte le Commissioni d'inchiesta hanno citato testimoni e proposto questionari. La Commissione d'inchiesta sul regime degli stabilimenti penitenziari ricevette anche la deposizione orale dell'on. Stevens, primo ispettore delle carceri del Belgio: i questionari indirizzati dalla medesima a tutte le Corti d'appello di Francia vennero trasmessi non già direttamente, ma pel tramite del guardasigilli, il quale ricevette le risposte delle Corti d'appello e le trasmise alla Commissione (1).

È singolare, peraltro, che nel conferimento di certe facoltà minori scrupoli sentisse l'Assemblea nella pratica di quelle inchieste che, come le sopracitate, avevano un carattere più spiccatamente politico, nelle quali è più facile lo sconfinare.

E del resto si contestò qualche volta la facoltà assoluta della Camera, sia rispetto ai documenti che ai testimoni. La Commissione del 1842, presieduta dal Pascalis, opinò che non si potessero costringere i testimoni in man-

(1) Poudra e Pierre, scritto e loco cit. § 2.

canza di una legge e il Ministro dell'interno sostenne che notizie e documenti non potesse la Commissione richiedere che per mezzo del Ministero, in vista del grado e della responsabilità sua nonchè della separazione dei poteri. In epoca recente, nel 1875, il Tailhand, Ministro di grazia e giustizia, negò alla Commissione presieduta dal Grevy una comunicazione di documenti, che, risultando da una istruzione giudiziaria non potevano sottoporsi a una Commissione d'inchiesta avente carattere esclusivamente politico. Il Drefaure, succeduto al Tailhand, riconobbe il diritto parlamentare: e questa pratica fu poi suggellata da circolari, che dichiaravano sussistere nella Commissione d'inchiesta il potere d'indirizzarsi ai funzionarî, posti sotto la dipendenza del procuratore generale, per richiedere la rivelazione dei fatti che conoscessero o la comunicazione di documenti giudiziari che loro fossero confidati.

Pare, in ogni modo, che in Francia sia stato costantemente riconosciuto il principio che la Commissione non abbia il potere di obbligare un testimone citato che rifiuti di comparire e neppure quello d'imporgli il giuramento ove comparisca. È vero bensì che da questo punto di vista le Commissioni d'inchiesta avrebbero raramente incontrato difficoltà, sicchè quelli che a buon grado consentirono a venire a deporre non rifiutarono ordinariamente di giurare. Il giuramento, adunque, non sarebbe prestato che benevolmente davanti una Commissione parlamentare; nè, in assenza d'una legge speciale, la falsa deposizione resa davanti ad essa pur sotto la fede del giuramento sarebbe punibile.

La persona poi che viene a deporre davanti una Commissione d'inchiesta parlamentare, non potrebbe invocare l'immunità che copre le testimonianze fatte in giustizia: come d'altra parte non sarebbe protetta in maniera energica contro l'oltraggio, altrimenti dalle stesse disposizioni che guarentiscono i singoli contro la diffamazione e l'ingiuria. Infine è da notare che non vi sarebbe ammesso il diritto di visita domiciliare e di perquisizione e sequestro, che sarebbe stato esercitato solo da una Commissione parlamentare francese, nel 1848 (1).

(1) Michon, op. cit., Capo III.

f) Le Commissioni d'inchiesta parlamentare hanno spesso volte il mandato di ricercare ed apprezzare fatti delittuosi, non dal punto di vista giudiziario ma dal politico; onde può darsi che il P. M. sia obbligato a chiedere comunicazione dei documenti da essere raccolti o redatti. Sotto l'ultima Assemblea le due inchieste relative ai contratti d'appalto convenuti durante la guerra ed agli atti del Governo della difesa nazionale diedero origine a simili domande di comunicazione.

La prima, chiamata a secondare l'opera della giustizia per il rilievo e il risarcimento dei danni causati all'erario dagli avidi imprenditori, comunicò senza difficoltà i documenti raccolti al Ministero. La seconda invece, investita di un mandato essenzialmente politico, aveva una posizione ben più delicata: e, come digià notammo, la questione essendo stata portata dinanzi all'Assemblea, questa, mentre autorizzava con 450 voti contro 131 la Commissione d'inchiesta sugli atti del Governo della difesa nazionale a rilasciare al Ministro della guerra *copia* di tutti i documenti relativi alla difesa e capitolazione di Metz, abilitava pure codesto Ministro a prender *comunicazione* (a mezzo d'un delegato da lui designato e coll'intermediario dell'Onorevole Presidente della Commissione) delle deposizioni o dei frammenti di esse aventi lo stesso oggetto, senza che di tali deposizioni si potesse dare copia od estratto; e nel caso, soggiungeva, che sia iniziato un procedimento penale, simile comunicazione sarà fatta, sotto le stesse condizioni, al difensore dell'accusato qualora la domandi.

g) Le relazioni delle Commissioni d'inchiesta debbono essere depositate alla Presidenza come quelle delle Commissioni ordinarie; non possono essere stampate e distribuite senza l'ordine della Camera. Tuttavia esiste un precedente il quale sembra stabilire che una Commissione d'inchiesta può, in via *generale*, ottenere l'autorizzazione di far stampare e distribuire le relazioni ulteriori, senza preventiva presentazione d'ogni singola relazione. Nel 13 novembre 1872 il presidente della citata Commissione d'inchiesta sugli atti del Governo della difesa nazionale presentò una relazione, di cui fu ordinata dal Presidente del-

l'Assemblea ed a suo nome la stampa e la distribuzione: e dopo quella data ne vennero stampate e distribuite altre 16 senza uopo di deposito in seduta pubblica.

Le Commissioni d'inchiesta prolungano talvolta i loro lavori in guisa che viene a spirare il mandato dell'Assemblea la quale le ha nominate prima che sia depositata la loro relazione: un fatto simile si avverò sotto la legislatura del 1849. Per togliere questo inconveniente le Camere possono assegnare un termine ai poteri delle Commissioni d'inchiesta: poteri che furono talvolta prorogati dal Senato sulla domanda del relatore, senza assoggettarne a rielezione i Commissari. Non parrebbe molto conveniente, in vista delle questioni sempre delicate che vengono sollevate dalle Commissioni d'inchiesta, soprattutto per le inchieste politiche, distribuirne le relazioni alla vigilia di una proroga.

b) Le Commissioni d'inchiesta non si limitano a pubblicare relazioni che riassumano i loro lavori, ma pubblicano altresì la maggior parte dei documenti da esse raccolti. Nel 1837 la Commissione d'inchiesta pei tabacchi pubblicò per intero tutte le risposte dell'Amministrazione delle Finanze e per estratto le informazioni fornite dai privati e da parecchie società. Nel 3 agosto 1848 l'Assemblea costituente decise che dovessero essere stampati e distribuiti tutti i documenti giustificativi delle conclusioni della relazione dell'On. Quintin-Bauchart sui fatti del giugno: quindi si riscontrano tra i documenti annessi alla relazione deposizioni giudiziali tolte dai processi criminali, documenti sequestrati dall'autorità giudiziaria e certificati conformi del giudice d'istruzione e finalmente una relazione del giudice istruttore al procuratore generale sulla procedura relativa all'attentato del 15 maggio.

Le Commissioni del Corpo legislativo, incaricate dell'inchiesta sul regime economico e sulla marina mercantile, fecero stampare separatamente dalle deposizioni testimoniali il resoconto stenografico delle loro sedute. E parecchie Commissioni d'inchiesta dell'ultima Assemblea fecero stampare e distribuire i loro processi verbali; quasi tutte pubblicarono le deposizioni che avevano assunte, le carte, i documenti e i dispacci raccolti.

l) Quando l'Assemblea nazionale era sovrana, le sue inchieste finivano bene spesso con risoluzioni che, senza avere il carattere di legge, tracciavano al Governo una linea di condotta. Si poteva chiedere se, dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1875, una delle Camere avesse il diritto di votare isolatamente una risoluzione di tal natura: questione che fu dibattuta al Senato nel novembre 1878 (1). Nella seduta del 10 giugno 1879, le relazioni della Commissione d'inchiesta pel compimento della rete ferroviaria vennero rinviate al Ministro dei lavori pubblici dopo lunga discussione, nella quale il diritto per l'Assemblea di discutere le relazioni e d'adoptare le risoluzioni decise dalla Commissione venne dall'On. Krantz invocato e da nessuno contestato.

III) Le relazioni delle Commissioni d'inchiesta non hanno conseguenze necessarie; se esse non abbiano formulato nessun progetto di legge od altra risoluzione da essere posta ai voti, i loro lavori costituiscono semplicemente documenti che ogni membro può consultare e sui quali riesce ben difficile aprire una discussione pubblica.

Dai precedenti parrebbe che la Camera possa ordinare il rinvio ai Ministri competenti delle relazioni emanate da una Commissione d'inchiesta ed anche d'una lettera prodotta dinanzi alla Commissione. Se le Commissioni d'inchiesta presentino proposte di legge, queste vengono discusse nella forma ordinaria senza essere assoggettate all'esame preventivo della Commissione d'iniziativa.

3. In complesso possiamo dire che la Francia è caratterizzata, nella materia delle inchieste parlamentari, da un lato dalla irregolarità ed incertezza, dall'altro dalla scarsità dello esercizio di tal diritto.

Infatti, in Francia, le inchieste riuscirono sovente troppo deboli ed illusorie, più spesso violenti ed inefficaci: alla incertezza dei metodi coi quali vennero ordinate, si accoppiò quella dei poteri conferiti ai Commissari, di natura così disforme da consentire talora il più stretto riserbo, tal'altra

(1) Cons. il Tratt. del Pierre, p. 701.

la più assoluta mancanza di riguardo di fronte agli altri poteri dello Stato ed ai cittadini: quindi ancora la disformità di vedute pratiche rapporto alla pubblicità delle inchieste, a tutto l'andamento dei loro lavori, alla concretizzazione dei risultati.

Nè di ciò è da attribuirsi la causa unicamente alla mancanza di una legge, che intervenisse a precisare i limiti del campo d'azione del potere legislativo in proposito di fronte agli altri corpi costituzionali ed ai singoli individui, sì che si rassicurasse la efficacia dello esercizio delle rispettive attribuzioni, e se ne diffidasse lo sconfinamento.

Vero è bensì che tale difetto, come pensarono e pensano ognora taluni, risentì dei danni: ma soprattutto alla scarsa fecondità dei risultati contribuì la mancanza di buone consuetudini e di tradizioni vigorose, nonchè di quel retto senso politico nel Parlamento e di quella potente e generosa cooperazione dei cittadini, che in Inghilterra supplì così degnamente ad una legge coercitiva sulle inchieste e contribuì a determinarvi frequente ed ordinato l'uso di cosiffatto mezzo di sindacato: onde difettò invece la Francia, dove, come è affatto sconosciuta l'inchiesta personale, la quale pure serve bene spesso a mantenere alta e rispettata la dignità del Parlamento, non si hanno neppure delle Commissioni simili ai Comitati inglesi che esercitano il controllo in materia finanziaria, non tanto perchè il pensiero d'una creazione analoga non sia venuto ai legislatori francesi, quanto perchè non vi ha potuto giammai attecchire.

Manca in Francia, segnatamente, quella lunga abitudine alla educazione politica che il cittadino inglese porta invece con sè in tutta la vita pubblica, associando costantemente al sentimento del rispetto alla propria libertà quello dell'interesse dello Stato, in una pratica ognora illuminata dalle più sane teorie, che determina, specie in materia di inchiesta, uno slancio ed una fecondità considerevoli nell'intento di rendere sempre più perfetti i servizi pubblici e le istituzioni tutte che lo governano.

Nè allo imperfetto ed irregolare sviluppo dell'inchiesta parlamentare in Francia contribuì meno quella causa d'indole generale, che, data la mancanza di una sana ed ordi-

nata vita politica, si ravvisa nel difettoso congegno ed irregolare funzionamento delle istituzioni parlamentari di quel paese.

È l'eterno lamento, che trova riscontro in tutti i giuristi e politici ch'ebbero occasione di studiarle a fondo.

La Francia, associando la forma repubblicana al Governo di Gabinetto, ha stabilito in varî modi, accanto ad una responsabilità giuridica del Presidente la responsabilità politica dei Ministri, che ha preferito avere parlamentari ed in continuo e diretto contatto con l'Assemblea: ma, conformemente allo spirito invasore della politica che domina tutto il paese, si è ispirata ad un concetto così poco corretto di quella da dovere stranamente confondere il Governo con l'Amministrazione al punto da rendere illusoria quella responsabilità per volerla troppo estesa, anzichè farla operare in modo efficace stringendone saggiamente i confini d'azione, come in Inghilterra.

Di qui la irregolarità del sindacato parlamentare, e, a differenza che nelle altre Monarchie parlamentari, l'assoluta dipendenza dei Ministri francesi dall'Assemblea, segnatamente avvertita dal Dupriez.

La Camera dei deputati — egli nota — non trovando nelle altre istituzioni alcun contrappeso alla sua onnipotenza, nè riconoscendo, grazie all'indisciplinatezza dei propri membri e alla disorganizzazione dei propri gruppi, alcuna autorità morale direttiva, ha voluto porre i Ministri sotto la sua assoluta dipendenza. Non contenta del suo diritto di controllo e di censura essa cerca costantemente di esorbitare dal proprio ufficio, di accaparrarsi per quanto è possibile le funzioni proprie del governo, di intervenire con una azione diretta e preventiva nelle amministrazioni esecutive. Essa non è per i Ministri quel giudice fiducioso e benevolo che incontrano i membri del Gabinetto inglese nella Camera dei Comuni; è invece un padrone sospettoso, così geloso delle proprie prerogative come poco rispettoso dell'altrui autorità (1).

(1) Dupriez, *Les Ministres*, Paris 1893, pp. 397-398.

È il grave difetto di tutto l'ordinamento politico francese, lamentato per tempo e giustamente in Italia da G. Arcoleo, questa notevole tendenza dell'Assemblée ad assorbire ogni potere, in omaggio alle tradizioni rivoluzionarie: tendenza la quale si riscontra massimamente perniciosa nell'esercizio di quell'alta funzione di sindacato, che si attua con l'inchiesta.

Onde si comprende come neanche nella procedura delle inchieste, con lo stabilirsi dei principî della oralità e della pubblicità, siensi andati eliminando tutti gli errori vecchi, e siano rimasti tuttavolta in onore i gravi difetti che le dominano attualmente: la eccessiva facilità nell'ordinarle su materie di esclusiva competenza del potere esecutivo, la prevalenza dello spirito di parte nelle nomine, la tendenza a reclamare e conferire poteri troppo estesi che non possono delegarsi che per legge, la incertezza di tutto il procedimento, la vacuità dei risultati.

Il costante latente antagonismo fra le funzioni dell'Assemblée e quelle del Governo, (nel quale, più che un organo essenziale della vita dello Stato, si ama vedere il nemico giurato degli interessi del paese, sì da ingenerare quello spirito eccessivamente invasore della politica parlamentare nell'Amministrazione) è pur sempre la causa precipua del non retto esercizio di tutte le funzioni dell'Assemblée: manca una corrente vigorosa della pubblica opinione la quale segni al Parlamento la via migliore da percorrere, anzichè indirizzarlo, come più spesso fa, attraverso metodi di azione che contraddicono apertamente ai sani principî del Governo parlamentare.

Si è perciò che in materia d'inchiesta, come in tante altre del diritto pubblico, la Francia non costituisce un esempio invidiabile per gli altri Stati.

CAPO IV

Il diritto d'inchiesta negli altri Stati esteri

SOMMARIO — 1. La Costituzione imperiale di Germania, e la prussiana riguardo al diritto d'inchiesta — 2. Il diritto d'inchiesta presso gli Stati Uniti - La Costituzione del Massachussets, e la pratica - Le inchieste personali — 3. Considerazioni sullo sviluppo del diritto d'inchiesta in Germania e in America — 4. La pratica delle inchieste negli altri Stati del Continente in generale.

1. La Costituzione dell'Impero germanico non prevede la nomina di Commissioni d'inchiesta: nè vi sono leggi dell'Impero che permettano una tale istituzione, la quale fino al presente non è stata reclamata in alcun caso (1).

In quella Costituzione, come nota il Palma, manca di ogni precisione la responsabilità del Cancelliere federale e quindi è affatto vago e indeterminabile il sindacato teorico del *Reichstag* sul governo e sull'amministrazione dell'Impero, che per lo meno codesta responsabilità del Cancelliere federale in principio supporrebbe (2).

La Costituzione prussiana, al contrario, contiene la seguente disposizione: « Ciascuna Camera ha il diritto di nominare delle Commissioni d'inchiesta per istruire su un fatto determinato » (art. 82): ed implica certo il diritto d'istituire delle Commissioni a carattere disciplinare.

(1) Per la Germania, cons. la cit. nota del Raalte, l. c., p. 285.

(2) Palma - *Le costituzioni moderne*, p. 325, N. 27.

Ma la Camera dei deputati ha fatto uso ben poche volte di questo diritto.

Ricorderemo, col Raalte, la Commissione d'inchiesta del 1865, nominata per controllare la validità delle elezioni, la quale, priva del concorso del Governo, dovette sciogliersi senza aver ottenuto alcun risultato pratico.

Una seconda volta poi nel 1874, sulla proposta del deputato Lasker, sostenuto dal Governo, una Commissione composta di membri delle due Camere e di membri nominati direttamente dal Governo fu istituita a fine di ricercare se certi fatti relativi alle concessioni delle ferrovie fossero stati leciti. In realtà codesta inchiesta fu diretta contro diversi membri del Parlamento.

Tuttavia non fu accordato alla Commissione — nè essa lo aveva d'altronde domandato — di agire come fosse un tribunale regolare. Donde nessuna potestà coercitiva.

2. Negli Stati Uniti d'America « ciascuna Camera ha facoltà di raccogliere tutte le informazioni, che stima utili per il compimento delle sue funzioni ». La Costituzione del Massachusetts dichiara all'art. 1, Sez. 81, che « la Camera dei Rappresentanti è la grande inchiesta della Repubblica »; e lo Stato di New York ha una legge speciale che determina dettagliatamente i poteri dei Comitati e quant'altro si riferisce a codesta specie d'indagini; ma anche colà abbondino le incertezze nella giurisprudenza federale.

È risaputo intanto che, a differenza del Parlamento inglese, il Congresso federale americano non riputandosi costituire la nazione essa medesima, non può portare alcun attentato alla Costituzione, nei cui limiti deve strettamente contenersi coi suoi atti, sotto pena di vederli annullati come incostituzionali dalla Suprema Corte.

E ciò ha avuto luogo più volte anche a proposito delle Commissioni d'inchiesta.

In un affare *Kilbourn v. Thompson*, un tale, citato come testimonio davanti una Commissione della Camera dei Rappresentanti, avendo rifiutato di rispondere a certe questioni, fu fatto tradurre in prigione per ordine della Camera. Ma avendo quegli sostenuto giudizialmente la illegalità dell'imprigionamento, la Suprema Corte gli faceva ragione

accordandogli una indennità e dichiarando che, la Costituzione non avendo dato ad alcuna delle Camere il potere di pronunciare delle pene per rifiuto d'obbedienza alle loro ingiunzioni, questo potere alla Camera apparteneva punto e che in conseguenza il sergente d'armi non poteva essere coperto dall'ordine ricevuto dalla Camera.

Un fatto analogo avvenne nel 1887, a proposito della inchiesta sulle operazioni e sulla situazione finanziaria delle compagnie ferroviarie ordinata con legge del 3 marzo. A termine delle sue disposizioni i Commissari avrebbero potuto chiamare a sè dei testimoni, esigere la produzione di tutti i registri o documenti utili, deferire il giuramento, e, in caso di resistenza ai loro ordini, le Corti di giustizia dovevano decretare dei mandati di comparizione, al cui rifiuto rispondevano delle pene severe. Avvenne che avendo un membro del Senato rifiutato d'obbedire a una chiamata della Commissione, un mandato fu chiesto all'autorità giudiziaria: questa però, in conformità alla giurisprudenza anteriore, dichiarò quella disposizione della legge *incostituzionale*, e giudicò che una Commissione non poteva essere investita del diritto di obbligare dei testimoni a presentarsi davanti ad essa (1).

Quale contrasto con l'Inghilterra, dove il Parlamento si cura sempre di fissare esattamente il campo di operazioni delle sue Commissioni, le quali non possono mai trascendere oltre i poteri loro conferiti!

Si è detto, peraltro, che la giurisprudenza americana al riguardo non è costante.

La questione principale ha vertito e verte ognora sulla esistenza o meno nelle legislature (durante il corso di certe inquisizioni, investigazioni od inchieste da loro condotte) del potere di punire *for contempt* quei testimoni che rifiutino di rispondere alle richieste della Commissione (2).

Argomentando dalla divisione dei poteri si è detto che quello di giudicare *of contempt* e di punire è un potere

(1) Confr. Fromageot, scritto e loc. cit. pp. 176-178.

(2) Cons. in questa parte Frederik W. Whitridge - *Legislative Inquests* (nella *Political Science Quarterly*, p. 84).

giudiziario, onde non potrebbe in verun caso essere esercitato dalla legislatura, tranne se le venga espressamente conferito.

Si risponde che una netta e recisa distinzione fra i poteri non ha mai esistito neppure in America, dove l'esecutivo ed il legislativo hanno spesso esercitato funzioni di natura giudiziaria come fossero loro proprie: onde il potere che è stato giustamente appellato *inquisitoriale*, che pure è d'indole quasi giudiziaria, siccome hanno più volte affermato le Corti, non può restringersi nei corpi legislativi senza limitare arbitrariamente la materia delle inchieste.

Ma, in occasione dell'esercizio di queste particolari funzioni giudiziarie, dovranno consentirsi dei limiti?

Si distingue intanto fra l'esercizio del potere inquisitoriale della legislatura nazionale e di quelle degli Stati, poichè le Camere del Congresso possiedono solo alcuni poteri come furono loro conferiti, mentre che le legislature degli Stati hanno tutto il potere legislativo che non hanno ritenuto da loro. Quindi, si dice, queste possono avere un potere inquisitoriale, che nel caso del Congresso sarebbe *ultra vires*: e lo hanno, di fatto, poichè possono esercitare tutto il potere legislativo, in cui si comprende il diritto di fare inchieste.

Si nota poi dal ricordato autore che in 24 Stati le Costituzioni espressamente enumerano fra i poteri legislativi, il potere di punire *for contempt* con clausole statuenti che la legislatura può punire i propri membri od altre persone *for contempt* in caso di disordine in propria presenza, e per obbligarli all'obbedienza può processarli. Parecchie Costituzioni anche contengono la prescrizione che la legislatura avrà «ogni altro potere necessario alla legislatura di un libero Stato». La maggior parte sono state definite negli anni recenti, e le definizioni dei diritti delle persone e della legislatura sono così dettagliate da potersene giustamente arguire che quelle poche clausole le quali conferiscono il potere di punire *for contempt* sono state apposte per limitare piuttosto che per autorizzare provvedimenti. Negli Stati rimanenti dell'Unione le Costituzioni hanno taciuto su questa materia, sebbene in alcuni di essi, come a New York, gli statuti siano

stati stabiliti per regolare l'esercizio del potere. Questi statuti ed il potere in questione in alcuni Stati sono basati sulla espressa concessione di tutto il potere legislativo, sulla eredità traverso le legislature coloniali del potere del Parlamento e sulla necessità del potere stesso. Il potere della legislatura dello Stato in senso giuridico è assolutamente senza limiti, a meno che non vi sia una espressa restrizione della legge fondamentale. Esso, dice Cushing, è generale ed illimitato e si estende a tutti i soggetti della legislazione, eccetto in quei particolari in cui vi è espressamente ristretto.

Quanto agli Stati coloniali le Costituzioni avendo adottato la legge consuetudinaria inglese, dovrebbe ritenersi che consentano il potere di punire *for contempt*, già ripetutamente affermato dalle Corti inglesi come parte di quella legge e consuetudine del Parlamento.

E la storia dell'intera colonia americana proverebbe luminosamente nelle legislature coloniali il possesso di tutti i diritti del Parlamento.

Il potere d'inchiesta, in tal modo inteso, sarebbe stato a lungo esercitato dalle legislature di alcuni Stati, sia direttamente che col mezzo di speciali Commissioni o corpi investigativi, ed i giornali delle Camere legislative avrebbero di già riconosciuto ed affermato la estensione sempre maggiore che va assumendo lo esercizio di tal potere.

Questo peraltro è stato spesso causa di grandi abusi, onde si vuole che in uno Stato dove la partigianeria è così aspra e la corruzione così frequente e gigantesca come a New-York, troppo largo potere discrezionale sia stato lasciato alla legislatura.

Tuttavia, giova notarlo, l'inchiesta parlamentare non ha potuto assumere, presso gli Stati Uniti, una forma schiettamente energica, che nella espressione della inchiesta personale, dovuta a speciali circostanze di fatto.

E' noto come la massima politica « ai vincitori le spoglie » avesse introdotto una mostruosa corruzione in tutta l'Amministrazione del Governo americano, nella quale ebbero ad impigliarsi, coi due principali partiti, i depositari del potere pubblico. Furono scoperte concussioni di Ministri

e corruzioni di membri del Congresso in quantità esorbitante: e la sessione del 1875 diventò memorabile per le numerose inchieste decretate e praticatesi allo scopo di scoprire e risanare le piaghe dopochè l'opinione pubblica enormemente indignata aveva insorto potente contro gli scandali d'ogni genere: inchieste tutte, nelle quali non furono certo risparmiati i membri delle Camere, contro cui erano più specialmente rivolte (1).

Chi ricordi le mostruose corruzioni dell'*Eriè* e del *Tammany Ring* facilmente comprende come le indagini inquisitoriali dei corpi legislativi, in America, non potessero assumere una importanza veramente nazionale che nella forma unica dell'accusa e dell'inchiesta personale.

3. Chiare, del resto, appariscono le ragioni, per le quali così in Germania come negli Stati Uniti, l'inchiesta parlamentare propriamente detta non ha potuto avere uno sviluppo guari apprezzabile: basta che si ponga mente all'organismo dei loro sistemi politici.

a) Quanto ai rapporti fra il Gabinetto e il Parlamento gravi e spiccate sono le differenze tra le monarchie parlamentari e quelle degli Stati germanici. In questi le Costituzioni riguardano i Ministri, piuttosto che come capi di una maggioranza parlamentare collegata ad un dato programma di partito, quali agenti personali di fiducia della Corona, di cui debbono sostenere le opinioni e le proposte dinanzi ai rappresentanti, non di rado appellandosi alla personale volontà del sovrano per vincere le resistenze dell'Assemblea.

Vera responsabilità ministeriale non esiste quindi di fronte alla medesima: ed anzi il Ministero pone ogni cura nel respingere qualunque tentativo per parte di essa di conferire serietà ed efficacia al diritto di controllo.

Onde si comprende che la nomina di una Commissione d'inchiesta non vi possa esser fatta se non col consenso preliminare dei Ministri, i quali poi molto spesso trascu-

(1) Cons. Janet — *Le istituzioni politiche e sociali degli Stati Uniti d'America*, Parte 1.a Capo VII e XII (in Bibl. di Scieu. Pol. Serie I, Vol. 6.o Parte 1.a).

rano di apportarvi la loro poderosa cooperazione, quando pure non ne ostacolino il corso con l'impedire a tutte le Amministrazioni pubbliche di aderire alle richieste ed alle ricerche delle Commissioni all'uopo ordinate.

Gli è che in Prussia e negli altri Stati della Germania in genere, poichè i Ministri non si trovano al caso di dover affidare i destini loro alla volontà dell'Assemblea popolare, manca fra i due poteri legislativo ed esecutivo quel legame armonico e quell'azione concorde che soli possono determinare efficacemente lo esercizio dei mezzi del controllo parlamentare: là fanno difetto come nelle repubbliche.

b) Così, negli Stati Uniti, è noto quanto grave sia la mancanza di ogni contatto e rapporto benevolo fra i Ministri ed il Congresso, onde si possa suscitare ed avviare il controllo reciproco dei poteri pubblici.

Fu cura precipua dei padri della Costituzione americana quella di tenere nettamente e recisamente distinti i varî poteri pubblici in guisa da impedire che il Presidente ed i Ministri possano esercitare alcuna influenza seriamente direttiva sull'opera del Congresso e viceversa.

Da un lato il Presidente è munito di poteri personali così forti da consentirgli un'assoluta indipendenza dalle Assemblee legislative: ed i Ministri d'altronde, che non sono membri delle Camere nè possono scioglierle o prorogarle, scelti senza riguardo ai loro voti e riguardati, non dissimilmente che in Germania, quali esecutori ed agenti personali del Presidente, esercitano nella più assoluta indipendenza dall'Assemblea la propria azione amministrativa.

Presso gli Stati Uniti quindi vera responsabilità ministeriale non esiste neppure, essendo chè la Camera dei deputati non abbia alcuna azione sul potere esecutivo: vi esiste l'*impeachment*, che può contemplare soltanto i rari casi della responsabilità penale, ed in genere il diritto di querelare i funzionari vi è riguardato quale sostitutivo della responsabilità ministeriale, che col sistema parlamentare assume un'indole prevalentemente politica.

Onde si comprende come imperfetta ed inefficace debba riuscire presso quella Nazione — non meno che in Germania, sebbene per diverse ragioni — la potenza sindacatoria

del Parlamento per mezzo delle inchieste. Nè meglio vi si riuscirebbe, quando pure si associasse a quelle istituzioni, come molti vorrebbero, la forma del Governo di Gabinetto, che è la più spiccata antitesi del Governo presidenziale, più adatto indubbiamente ad un grande Stato federale. Forse ne deriverebbero, siccome non pochi presentirono, effetti più funesti che in Francia, dove pure il regime parlamentare funziona così irregolarmente.

4. Constatata pertanto, nella pratica, la differenza dello esercizio e dello sviluppo dell'inchiesta nelle tre principali forme di Governo, *parlamentare*, *costituzionale* e *presidenziale*, non giova certo addentrarsi in indagini particolari per gli altri Stati europei.

Tali indagini ci porterebbero d'altronde a questa conclusione d'indole generale, che, mentre nelle varie Costituzioni continentali il diritto d'inchiesta fu praticamente riconosciuto, non ne fu mai peraltro così frequente ed ordinato il suo esercizio come là dove l'inchiesta adempì propriamente al suo ufficio, in Inghilterra cioè. Basti rilevare in genere che nella pratica continentale fu riguardato con una certa diffidenza, onde non seppe storicamente elaborarsi quella coscienza del limite, che (traendo vigoria ed impulso dalla costante concordia d'intenti fra l'Assemblea ed il Governo, fra gli organi della società e quelli dello Stato, di cui quel paese ne offre così mirabile esempio) solo vi avrebbe potuto determinare il necessario senso di rettitudine per l'uso di un diritto cotanto delicato.

Questo perciò, nei rapporti delle riforme alle pubbliche Amministrazioni, fu quasi dovunque praticamente infecondo di buoni risultati, per le ragioni addotte, come per quelle altre, cui accenneremo specialmente nello esame del diritto d'inchiesta in Italia.

CAPO V

Le inchieste parlamentari in Italia ⁽¹⁾

SOMMARIO — 1. Sviluppo storico del diritto d'inchiesta in Italia — 2. Sue vicende legislative — 3. I precedenti parlamentari riguardo ai mezzi d'inchiesta ed ai procedimenti delle Commissioni — 4. Le inchieste personali in Italia — 5. Sviluppo attuale dell'inchiesta parlamentare - Suo avvenire - Conclusione.

1. Lo Statuto italiano ha mantenuto il silenzio a proposito del diritto d'inchiesta parlamentare: ma questo, dovendosi ritenere quale una conseguenza logica immediatamente derivante dal naturale esplicamento del sistema rappresentativo, vuolsi implicitamente ravvisare sancito nell'art. 2 di detto Statuto, che dichiara appunto lo Stato nostro retto da un Governo rappresentativo.

Nè varrebbe l'opporre in contrario che, l'art. 50 vietando alle Camere di ricevere alcuna Deputazione e di sentire altri fuori dei propri membri, nemmeno le Commissioni della Camera stessa potrebbero avere le dette facoltà, poichè tale disposizione non si riferisce che alle persone autorizzate ad intervenire nelle discussioni parlamentari, senza punto includere od escludere il potere d'inchiesta; e d'altra parte, lo Statuto dà alle Camere il giudizio

(1) In quanto riguarda i precedenti parlamentari del diritto d'inchiesta in Italia, giova segnatamente riferirsi a quello che scrissero il Maucini e Galeotti nel pregevole manuale intorno alle *Norme ed usi del Parlamento Italiano*, pp. 381-405.

sulle elezioni contestate dei propri membri, nonchè la facoltà di determinare il modo di esercizio delle proprie funzioni.

Ond'è che anche il diritto del Parlamento di procedere ad inchieste non è stato mai messo in dubbio in Italia, ed anzi fu affermato in parecchie occasioni, tanto recisamente da doversi ormai ritenere incontestabile, nello sviluppo del nostro diritto costituzionale.

Ben si comprende, peraltro, come non siasi potuto svolgere con larghi criterî ed in un campo multiforme, se non con l'evolversi del sistema rappresentativo, al cui primo apparire la pratica non lo riconobbe punto.

In seguito se ne fece uso ed abuso, e sono molte le inchieste ordinate in Italia, di cui ci è tramandata memoria. A tacere delle varie inchieste elettorali, e di quelle personali di cui diremo in appresso, ricorderemo, fra le principali di *ordine politico*: quella del 1864 sui luttuosi avvenimenti di Torino in occasione del trasferimento della capitale a Firenze, e l'altra del 1871 sui moti dell'Emilia per causa della tassa sul macinato; di *ordine finanziario ed amministrativo*: quella del 1861 sulla violazione del segreto delle lettere negli uffici postali, del 1863 e del 1870-71 sulla condizione della marina militare e mercantile, del 1865 sull'amministrazione finanziaria dal 1859 fino a quell'anno, e del 1868 sul corso forzoso; di *ordine sociale*: l'inchiesta del 1863 sul brigantaggio nelle provincie meridionali, del 1867 sulle condizioni morali ed economiche della città e provincia di Palermo, del 1868 sulle condizioni della Sardegna, del 1871 sullo stato della classe agricola in Italia, del 1875 sulle condizioni della Sicilia.

In Italia, le maggiori difficoltà ed opposizioni insorsero sul modo di assicurare l'esercizio di un tal diritto, e sulla necessità o meno di una legge che lo regolasse. Al qual proposito non mancano dei precedenti.

2. Fino dal 1858 i Ministri Cavour e De Foresta, in un disegno di legge presentato per la repressione dei brogli elettorali, inclusero alcune norme che si estendevano ad ogni specie d'inchiesta, riguardanti la facoltà di far comparire ogni persona davanti le Commissioni d'inchiesta sotto

la comminatoria delle pene contenute nel Codice di procedura penale; però quel disegno di legge non arrivava neppure alla relazione.

Ma nel maggio 1863, in occasione della citata inchiesta sulle condizioni della marina militare e mercantile, la Commissione cui fu affidato l'incarico non credette di poterlo compiere senza una legge speciale. Onde nel 10 luglio il guardasigilli Pisanelli presentava un disegno di legge, il quale con lievi emendamenti veniva dalla Camera approvato nel 22 stesso mese. Fu dal Ministro, con l'aiuto di valorosi giureconsulti, validamente sostenuto nel Senato; ma le gravi opposizioni manifestatesi consentirono appena che l'Assemblea, dopo una discussione di tre giorni, lo rimandasse alla Commissione, che ne avea proposto il rigetto.

Nel quale insistè l'Ufficio centrale, anche di fronte al controprogetto presentato dai senatori Cadorna e Vacca, ed approvato da quest'ultimo come Ministro, succeduto al Pisanelli. Il cui primitivo progetto, per tal guisa emendato, conteneva le disposizioni seguenti:

« Art. 1. — Le Commissioni d'inchiesta nominate dall'una o dall'altra Camera del Parlamento nazionale, nel raccogliere le informazioni per fatti pertinenti all'inchiesta, potranno, quante volte lo credano opportuno, chiamare avanti a sè e interrogarle le persone atte a fornirle.

I testimoni che si rifiutassero di ottemperare a questa chiamata potranno essere tradotti avanti le Commissioni per essere interrogati.

Potranno i testimoni ed i periti essere interrogati sotto il vincolo della seguente formula: Prometto sul mio onore di deporre la verità, null'altro che la verità e tutta la verità.

« Art. 2. — Avranno pure facoltà di chiedere la comunicazione di atti e documenti.

« Art. 3. — (Soppresso).

« Art. 4. — I testimoni potranno essere citati per mezzo degli uscieri dei tribunali ordinari.

« Art. 5. — Le indennità dovute ai testimoni saranno, sulla domanda degli interessati, liquidate dalla Commissione d'inchiesta.

« Art. 6. — Il rifiuto dei testimoni a presentarsi, la falsa testimonianza o perizia, la reticenza e la renitenza a deporre, la subornazione od istigazione alla falsa testimonianza o perizia saranno puniti rispettivamente a norma dell'art. 373 del Codice penale, quando la Commissione accolga le dichiarazioni sotto il vincolo della formula espressa nel secondo capoverso dell'art. 1.

Il rifiuto di comunicare le carte e i documenti richiesti dalla Commissione sarà punito a' termini dell'art. 370 n. 4, con la diminuzione prescritta dall'articolo 573 del detto Codice.

« Art. 7. — Le dette pene saranno applicate dai tribunali ordinari a norma delle rispettive loro competenze.

« Art. 7.^{bis} — Sono eccettuati dalle disposizioni dei precedenti articoli: 1.^o I deputati, sulle elezioni dei quali volgesse l'inchiesta; 2.^o Coloro contro i quali esistesse un procedimento giudiziario per imputazione di broglio elettorale, o contro i quali si fosse iniziato un procedimento giudiziario per gli stessi fatti che costituiscono il soggetto dell'inchiesta; 3.^o Coloro che si troveranno nelle condizioni indicate dagli articoli 162, 272 e 274 del Codice di procedura penale con le persone accennate nei numeri 1 e 2 del presente articolo; 4.^o I Ministri della Corona, e gli agenti di qualunque ordine e grado del potere esecutivo richiesti di deporre, di fornire informazioni, o documenti in tale loro qualità, ove nel termine di giorni otto dalla data della citazione, intimazione o chiamata giustificino di aver avuto dal Ministro da cui dipendono il divieto in iscritto di ottemperarvi.

« Art. 8. — Se la Camera dei deputati avrà nominato una Commissione d'inchiesta sopra qualche elezione, l'istruttoria giudiziaria rimarrà sospesa finchè la Camera stessa non abbia statuito; salvo che si tratti di fatti di broglio elettorale connessi con reati comuni, e non costituenti per sè imputazione di reato, e salvi pure i casi che la Camera abbia sospesa la propria decisione finchè l'autorità giudiziaria abbia pronunciato, ovvero la Camera sia stata sciolta prima che abbia deliberato sulla elezione.

Il deputato però, la cui elezione sarà stata convalidata, non potrà più essere tradotto in giudizio pei fatti di broglio relativi alla medesima.

« Art. 9. — I risultamenti delle inchieste parlamentari, le deliberazioni della Giunta d'inchiesta e quelle successive di una delle due Camere, non possono invocarsi nè a carico nè a difesa di coloro contro i quali si dovesse poi aprire e ripigliare il procedimento giudiziario.

« Art. 10. — Ciascuna delle due Camere potrà per caduna delle inchieste da essa ordinate fissare i limiti delle facoltà della Commissione di inchiesta, entro i termini della presente legge.

« Art. 11. — Le disposizioni della presente legge non pregiudicano ai diritti giudiziari, spettanti rispettivamente a caduna delle due Camere, in virtù degli articoli 36, 37 e 47 dello Statuto, per l'esercizio delle attribuzioni dai detti articoli alle medesime affidate, nè al diritto di ciascuna Camera dipendente dall'art. 61 dello Statuto stesso.

« Art. 12. — Gli articoli del Codice penale e di procedura penale da osservarsi a tenore della presente legge potranno, per gli effetti della medesima, essere pubblicati insieme con essa nelle provincie toscane. »

Ma, come dicemmo, l'Ufficio centrale respingeva del pari questo controprogetto, concludendo con l'affermare « che non è abbastanza dimostrato il bisogno di una legge generale sulle inchieste parlamentari, massime a fronte delle varie inchieste che, senza di essa, hanno potuto eseguirsi, e che per altra parte il controprogetto di legge che trovasi ora sostituito a quello già votato dall'altro ramo del Parlamento presenta tuttavia alcune difficoltà, che si potranno all'occorrenza meglio risolvere dopo qualche maggiore esperienza »; onde si proponeva il rinvio della discussione alla prossima sessione: ma tale ordine del giorno non fu sottoposto alle deliberazioni del Senato, mentre la Commissione nominata per la inchiesta sulla marineria nel 12 luglio 1864 avea rinunciato all'ufficio.

Le obiezioni principali mosse contro la legge generale sulle inchieste furono la inutilità di una tal legge, nonchè il timore degli abusi ed il pericolo della confusione dei po-

teri: tutte cose insussistenti, siccome dimostrammo già: in ogni modo una tal legge non fu accolta.

Nè migliore fortuna arrise alle consimili proposte successivamente presentate, per iniziativa del deputato La Porta nel 20 dicembre 1865, e poscia per opera dei Ministri Taiani e Villa nel 10 giugno 1879 e nel 31 maggio 1880, con la sola aggiunta relativa alle inchieste giudiziarie, per le quali disponevasi che le inchieste delegate dalla Camera all'autorità giudiziaria in genere avrebbero dovuto eseguirsi dal magistrato, designato, dietro invito del Ministro di grazia e giustizia, dalla prima sezione della Corte d'appello del distretto dove l'inchiesta avrebbe avuto luogo, e che, nel procedere agli atti occorrenti, desso sarebbe stato investito delle medesime facoltà attribuite dalla legge alle Commissioni parlamentari d'inchiesta.

Non una sola volta alcuna di queste proposte poté giungere allo stadio di relazione. Onde, in Italia manca una legge su così delicato argomento.

Solo, per quanto riguarda l'istituto delle inchieste elettorali, dispone l'art. 97 della legge elettorale del 1882 che, ordinata un'inchiesta dalla Camera, la Commissione ha diritto di far citare i testimoni, concedendo loro, se occorra, una indennità, e che ai medesimi sono applicabili le disposizioni del Codice penale sulla falsa testimonianza, sulla occultazione della verità o sul rifiuto di deporre in materia civile, salvo le maggiori pene secondo il Codice stesso cadendo la falsa testimonianza, o l'occultazione della verità, od il rifiuto, su materia punibile.

Nel resto, per quanto riguarda il procedimento delle inchieste, bisognerà riferirsi ai precedenti parlamentari.

3. a) Quanto al modo di proporre le inchieste, fino al 1868 non esisteva alcuna norma sicura, e talune furono deliberate dalla Camera senza l'esame preventivo degli Uffici: ma il Regolamento di quell'anno dispose che le proposte d'inchiesta avessero corso come ogni altra d'iniziativa parlamentare, e così di fatto avvenne, nonostante le contrarie opinioni manifestate più tardi da taluno come l'On. Rattazzi. Del pari, nel Regolamento del Senato non esistendo alcuna particolare disposizione per le inchieste,

quell'Assemblea, nonostante l'opposizione dell'On. Conforti, nel 2 maggio 1872 consentì che si mandasse agli Uffici la proposta dell'On. Menabrea per un'inchiesta sulle condizioni della pubblica istruzione, che fu la sola proposta d'inchiesta fatta in Senato.

Quanto alla nomina delle Commissioni d'inchiesta, talvolta fu fatta direttamente dalla Camera, come nelle inchieste sul brigantaggio, sull'Amministrazione finanziaria, sull'abolizione del corso forzoso, sull'andamendo della tassa del macinato; il più delle volte fu delegata al Presidente, il quale seppe rispondere alle più scrupolose esigenze della giustizia; qualche volta fu anche usato un sistema misto, col deferire parte della nomina al Governo, come quando, in occasione dell'inchiesta sulla pubblica sicurezza in Sicilia, fu deliberato che la Commissione fosse costituita da tre senatori e da tre deputati eletti dalla Presidenza delle rispettive Camere e da tre Commissari eletti dal Governo, e come si fece anche per l'inchiesta ferroviaria e per quella sulla marina mercantile. In qualche raro caso, come nella inchiesta sulla Regia dei tabacchi, la nomina definitiva della Commissione d'inchiesta fu fatta precedere da quella di una Commissione preliminare, che delibasse sommariamente la materia e proponesse le norme più adatte per la procedura da adottarsi.

Quanto al numero dei membri, esso oscillò fra i cinque ed i quindici: Commissioni di quindici membri peraltro non ve ne furono che due, quella per la inchiesta sulla marineria, e l'altra sull'Amministrazione finanziaria.

b) Quanto ai mezzi delle inchieste, le Commissioni ricorsero fra noi a tutti quelli che sono a disposizione dell'autorità giudiziaria, non escluse le visite domiciliari: si è osservato che infatti una Commissione parlamentare d'inchiesta deve avere tutti i mezzi necessari al compimento del proprio mandato, fra i quali la testimonianza giurata, senza che i testimoni possano essere chiamati a rispondere dei loro detti dinanzi alla autorità giudiziaria. Ed a proposito del provvedimento preso di deferire il giuramento ai testimoni gioverebbe consultare le importanti considerazioni con le quali ebbe a giustificarlo nella sua prima

seduta la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Regia dei tabacchi per comprendere come, nonostante siasi voluto molto spesso intravedere nei mezzi coattivi contro i testimoni una invasione nel campo del potere giudiziario, le Commissioni abbiano creduto invece di ricorrervi senza perciò scostarsi dalla legalità costituzionale.

Rapporto alla facoltà di richiedere ed esaminare documenti, nonostante si potesse presentare apparentemente siccome un pericolo d'invasione nelle attribuzioni del potere esecutivo, fu anch'essa esercitata senza contrasto, nè veri conflitti determinò. Solo la Commissione d'inchiesta sulla marineria incontrò qualche resistenza da parte di quel potere, giacchè il Ministro della marina preferì comunicarle soltanto per estratto i rapporti degli ispettori, sì che essa pensò di dimettersi dall'ufficio il 12 luglio 1864.

Infine, sebbene i senatori Cadorna e Vacca, nelle loro proposte surriferite, non avessero stimato prudente accordare in genere alle Commissioni parlamentari il diritto d'accesso, il quale avrebbe potuto esercitarsi negli archivi e negli uffici pubblici con pregiudizio della responsabilità del potere esecutivo, quello fu tuttavolta praticato dalla Commissione d'inchiesta sulla Regia, che accedette di propria iniziativa agli Uffici delle Società del credito mobiliare e vi ispezionò libri e registri.

Nè mancò talora, in Italia, ad imitazione del sistema accolto in Francia, la delegazione di atti alla magistratura ordinaria: questa infatti fu ammessa nel caso dell'arresto del parroco La Rochette, dalla Camera, che ordinò pure al Ministro di grazia e giustizia di facilitare le ricerche e gli inviti della Commissione, e fu del pari praticata in parecchie altre, e specie in quelle sul brigantaggio, sulle Ferrovie Meridionali, sulla Regia.

In complesso si può dire che la Camera italiana e le sue Commissioni si ritennero in questa materia fornite di poteri abbastanza ampî.

c) Quanto al dubbio se le Commissioni d'inchiesta possano o no continuare nell'esecuzione del loro mandato durante l'intervallo delle sessioni, desso dee risolversi con la scorta dello Statuto, che lascia facoltà alla Camera di

non distruggere il lavoro già compiuto in una precedente sessione dalle Commissioni parlamentari, sia con una disposizione regolamentare, sia per singole deliberazioni speciali. Epperò al mutarsi della sessione è stato uso costante della Camera italiana di rinnovare il mandato alle proprie Commissioni d'inchiesta. Così a quella sulle condizioni morali ed economiche della Sardegna fu rinnovato il mandato non solo nella nuova sessione, ma altresì nella legislatura successiva a quella in cui era stata istituita; e del pari col 16 giugno 1860 fu riconfermato il mandato alla Commissione per l'inchiesta ferroviaria eletta nella precedente legislatura.

d) La pubblicità è requisito essenziale delle inchieste parlamentari: ma quando gli atti delle Commissioni non vengano compiuti in adunanza pubblica, è naturale che spetti alla Camera determinare nei singoli casi la convenienza o meno di affidare alla pubblicità i documenti ed i verbali relativi all'inchiesta. Questo principio venne affermato con espresse deliberazioni dalla Camera nel 10 giugno 1863 e nel 5 gennaio 1865, in occasione dell'inchiesta sul brigantaggio e di quella sui fatti di Torino. Senonchè la concessione produsse inconvenienti, di cui poi si dovette espressamente il Ministro dell'interno nel comunicare alla Camera i risultati di un'inchiesta ministeriale.

e) Le relazioni delle Commissioni d'inchiesta vengono presentate alla Camera che le ha nominate o ad entrambe; ma a questo principio non tutte le Commissioni d'inchiesta obbedirono, e taluna, come quella per la Sardegna, non ne presentò che una parte, nè sempre furono dalla Camera prese in considerazione.

Vi furono peraltro talune Commissioni di tal fatta che presentarono alla Camera dei disegni di legge, come quella per l'abolizione del corso forzoso e l'altra istituita per indagare sulle condizioni della provincia di Palermo: mentre poi talune conclusioni, come quelle della Commissione per il macinato, non tralasciarono di discutersi alla Camera stessa.

4. Venendo ora a parlare delle inchieste personali dobbiamo anzitutto avvertire che queste non vanno confuse

con talune investigazioni pur d'indole *morale* che talora si tentarono alla Camera italiana su qualcuno dei propri membri.

a) L'inchiesta parlamentare non deve riguardare che gli atti parlamentari compiuti dai membri dell'Assemblea, nell'esercizio cioè di lor funzioni. Così nel 1883 gli Uffici della Camera dei deputati non consentirono la lettura di una proposta dell'On. Coccapieller perchè venisse fatta un'inchiesta sui suoi precedenti e la Camera stessa ricusò nel 23 gennaio stesso anno di dar corso alla proposta di un *giury* d'onore per lo stesso deputato svolta dall'On. Di San Donato e del pari nell'11 dicembre 1884 respinse la proposta di appurare alcuni fatti attribuiti all'On. Castellazzo e precedenti la sua elezione. Del resto poi la Camera consentì talune volte indagini relativamente alla rispettabilità dei propri membri di fronte ad atti del Governo che potessero averla misconosciuta.

b) Nel 1861, infatti, la Camera accolse la domanda del deputato Tofano, che, essendo stato privato della carica di presidente della Gran Corte Criminale di Napoli, e, dopo essere stata respinta nel 30 novembre di quell'anno la proposta di un suo collega per la nomina di una Commissione parlamentare destinata ad esaminare i documenti relativi a quella destituzione, chiese egli stesso sotto forma di petizione che venisse dichiarato: 1.º se era in facoltà del potere esecutivo di esonerarlo dal servizio; 2.º se egli era indegno di sedere nel Parlamento.

La Commissione, eletta dal Presidente e che ebbe a relatore il Melegari, si arrestò peraltro al primo punto, considerando sul secondo: « Che la Camera non potrebbe assumere di istituire, nè in favore nè contro alcuno dei suoi membri, giudizi o di fare dichiarazioni del genere di quelle che ora sono invocate, senza scalzare i principî sui quali s'assicura nell'ordine costituzionale l'indipendenza dei rappresentanti della nazione; senza porre in mano alle variabili maggioranze un'arma, di cui tutte sarebbero invariabilmente tratte ad usare a scapito, non mai in presidio delle pubbliche libertà. La storia parlamentare invero, col l'insegnamento di solenni ed indeclinabili esempi, ci rende

accorti dei cimenti cui andrebbe incontro questo consesso ove, con improvvido consiglio, venisse ad arrogarsi il potere di pronunciare sulle accuse mosse contro i deputati, e di dichiarare, per qualunque forma si fosse, questi o quelli, secondo la natura delle imputazioni, degni o men degni di sedere nel suo seno;

« Che così presso noi come presso tutte le nazioni libere un tale potere in linea giuridica è riservato esclusivamente ai tribunali, ed in linea politica agli elettori, i quali lo esercitano non senza efficacia quando vi son chiamati, dando o ricusando i nuovi suffragi;

« Che non potendo l'implorata inchiesta, qualunque ne fosse l'esito, riuscire se non a creare un precedente contro il quale ciascuno di noi ha mandato di premunire le nostre libere istituzioni, sia meno perciò ancora il caso di accogliere questa seconda parte della petizione ».

E la Camera, dopo due giorni di discussione, secondò la proposta della Commissione di passare all'ordine del giorno; e, solo per dare una soddisfazione al deputato Tofano, il quale insisteva per l'inchiesta, ordinò la pubblicazione dei documenti, ricusando però poi dopo di ritornare sull'argomento.

c) Dalla linea di condotta, così correttamente tracciata in quella circostanza, si allontanava in parte la Camera l'anno appresso, esponendo un giudizio sulla onorabilità del deputato La Masa. Questi nel 9 aprile 1862, ritenendosi pregiudicato dalla decisione d'una Corte d'onore, invocò un'inchiesta che la Camera accolse, deliberando che dal Presidente venisse eletta una Commissione, cui il Ministro della guerra avesse a comunicare in via riservata gli atti del giudizio, e che esaminasse se vi fosse modo di sottoporre a nuovo esame la condotta militare del La Masa. E la Commissione nella sera dell'11 aprile leggeva il suo rapporto, nel quale concludeva che negli atti ad essa comunicati vi erano « motivi sufficienti, d'ordine puramente militare, che escludevano ogni altro giudizio, *senza però che ne restassero menomamente lesi l'onore e le qualità di benemerito cittadino italiano* del deputato La Masa, che di opere e di sostanze non fu avaro alla patria »; quindi non trovava opportuno di far luogo all'inchiesta.

La Camera a sua volta approvava questa conclusione, ricusando il giorno appresso di accogliere la domanda del La Masa, perchè la Commissione prendesse in nuovo esame i documenti da lui prodotti.

d) Ma, se non è ammissibile un'inchiesta sulla onorabilità di un deputato, non è peraltro assolutamente vietato alla Camera di occuparsi in qualche guisa delle accuse che possano farsi ad un suo membro.

Così, in una perquisizione fatta al direttore del *Conciliatore* di Napoli essendo state sequestrate alcune lettere del deputato Cantù, dai giornali locali riprodotte a brani, i quali davano presa al sospetto che quegli accarezzasse propositi contrari a libertà, nella tornata del 21 maggio 1866 ne fu mossa interpellanza alla Camera, dinanzi alla quale il giorno appresso lo stesso Cantù chiese la pubblicazione di quelle lettere. Ma la Camera approvò l'ordine del giorno puro e semplice, non ritenendo del resto di dover occuparsi delle opinioni espresse in dette lettere, le quali opinioni apparvero costituzionalmente incensurabili.

Nè maggior seguito ebbe l'interrogazione rivolta al guardasigilli il 28 marzo 1874 dai deputati Suardo e Nicotera intorno ad un atto delittuoso, che si credeva compiuto dal deputato Capozzi in qualità di avvocato: giacchè, in seguito ad una lettera del medesimo ed alle spiegazioni date dal Ministro nella seduta successiva, le quali escludevano il fatto, la Camera ritenne l'incidente esaurito.

e) Di *inchieste personali* vere e proprie, nel Parlamento italiano, non se ne ebbero che tre: quella sulle Ferrovie Meridionali, l'altra sulla Regia dei Tabacchi, e l'ultima sulla Banca Romana: cui potrebbesi anche aggiungere, come diremo, la più recente fra tutte, promossa contro il deputato Crispi.

α) La prima, relativa alla concessione delle Strade Ferrate Meridionali, fu promossa dal deputato Mordini nel 21 maggio 1864 ed approvata con risoluzione quasi unanime: con cui « La Camera, considerando che la pubblica opinione è grandemente preoccupata da fatti relativi alla Società delle Ferrovie meridionali, i quali fatti si vorrebbero imputabili a qualche individuo rivestito della qualità di depu-

tato, delibera che si proceda ad un'inchiesta parlamentare, la quale metta in luce se e fino a qual punto sia stata rispettata in quelli la dignità della rappresentanza nazionale, e proponga i mezzi atti, ove sia d'uopo, a dare soddisfazione alle esigenze della pubblica moralità ».

Il Presidente clesse, seduta stante, la Commissione; la quale, dopo avere sentiti gli incolpati e molti testimoni, senza che avesse incontrate difficoltà o renitenze a deporre, nel 14 luglio instava perchè la Camera si convocasse in seduta segreta allo scopo di udire la relazione, e deliberare quindi se dovesse oppur no essere stampata: ma, in seguito alle opposizioni dei deputati Bastogi e Crispi, la Camera deliberò che il giorno seguente la relazione fosse letta in seduta pubblica.

Le conclusioni cui pervenne la detta Commissione dopo avere escluso ogni sospetto di corruzione verso i deputati ad occasione della votazione della legge relativa a quelle ferrovie e dopo aver censurato il contegno tenuto dai deputati Bastogi e Susani durante la discussione di codesta legge, avuto riguardo al fatto che molti deputati erano stati chiamati a far parte dell'Amministrazione delle Società delle Strade Ferrate Meridionali, furono tali da consigliare « ad ogni modo il pubblico interesse e la dignità della Camera, che si abbia a stabilire per legge la incompatibilità della qualità di deputato con le funzioni d'amministratore d'impresе sovvenute dallo Stato o con qualunque altra ingerenza che implichi conflitti coll'interesse pubblico ».

E la memorabile discussione seguita nelle tornate del 16 e 17 luglio si chiuse votandosi la seguente risoluzione proposta dai deputati Mari e Biancheri: « La Camera invita il Ministero a proporre un disegno di legge, col quale si provvegga ai casi, in cui vi può esser conflitto tra l'interesse personale e l'interesse generale nelle funzioni di deputato ».

Dopo di che il Susani ed il Bastogi si dimisero: ma il secondo fu rieleto.

β) La seconda inchiesta personale, relativa alla Regia cointeressata dei tabacchi, fu promossa dal deputato Ferrara, che (in seguito ad un importante processo di diffamazione svoltosi a Milano a carico del « Gazzettino rosa » dietro

querela del deputato Civinini a proposito del quale erasi voluto sussurare che avesse ricevuto un milione di lire pel voto favorevole dato in quell'affare) ne fece proposta alla Camera in questi termini: « La Camera, convinta che dopo un recente processo sia sorta per essa la necessità di una inchiesta sui fatti concernenti la Regia cointeressata, delibera che una Commissione d'inchiesta parlamentare metta in luce se, e fino a qual punto, sia stata rispettata la dignità del Parlamento da tutti i suoi membri ».

Tale proposta, letta nella tornata del 1.^o giugno 1869 e svolta in quella successiva, diede luogo a fatti personali degli Onor. Civinini, Brenna e Crispi, e si finì con l'adozione di una sospensiva Bonghi, fino a che il Crispi avesse in seduta pubblica dichiarati i fatti che avea detto di conoscere.

Senonchè nel 4 giugno avendo l'On. Guerzoni risollevato la questione e molte proposte essendo state presentate nel senso che l'On. Crispi fosse invitato a precisare l'accusa, dopo una discussione animatissima seguita ad analogo proposta dell'On. Lobbia, dopo aver la Camera deliberato di prendere in considerazione la proposta d'inchiesta e di mandarla al Comitato privato, questo nel giorno designato votò una deliberazione di nomina di una Giunta « col mandato di proporre alla Camera che facciasi luogo ad una inchiesta parlamentare, creando all'uopo una Commissione d'inchiesta di nove membri con gli ordinari poteri istruttori delle Commissioni d'inchiesta parlamentare, incaricata di prendere cognizione dei documenti e delle testimonianze annunziate dall'On. Lobbia e delle testimonianze annunziate dall'On. Crispi e di procedere oltre nell'inchiesta, ove lo creda conveniente, per qualsiasi fatto d'illecita partecipazione di alcun membro della Camera nell'affare della Regia dei tabacchi, ovvero, in caso contrario, di arrestarsi e riferirne alla Camera ».

E la Commissione, di fatto, presentava tosto il suo rapporto concludendo con una formola di deliberazione, nella quale fu tracciato l'intero procedimento dell'inchiesta, che dovea percorrere due stadi, il primo segreto e pubblico il secondo.

La Camera l'accolse e tosto unanime affidò al Presidente la nomina della Commissione d'inchiesta (1): questa incominciò nel 14 giugno gli atti preliminari, che terminarono il 27 stesso mese con una ordinanza per cui deliberavasi di riservare ogni apprezzamento sul merito e di proseguire l'inchiesta in seduta pubblica dal primo luglio in poi.

Così avvenne; e dopo sei sedute pubbliche la Commissione ne esaminò e discusse per tre giorni i risultati, presentando nel 12 luglio la relazione documentata: con la quale concludeva, riconoscendo che i tre deputati più direttamente incolpati non avevano avuta alcuna illecita partecipazione nelle operazioni della Regia e limitandosi nella sua maggioranza a riprovare la partecipazione alle operazioni stesse assunta da un deputato anche posteriormente alla votazione alla Camera della legge relativa e ad esprimere il desiderio che i deputati avessero piuttosto evitate quelle posizioni che li mettessero nella necessità di astenersi dal voto.

Questa relazione però non potè mai essere discussa dalla Camera, nonostante le vive sollecitazioni fatte dai deputati Brenna, Fambri e Civinini nelle tornate del 4 aprile e 26 luglio 1870.

Nello stesso anno la Camera venne sciolta e gli elettori confermarono la loro fiducia nel secondo e nel terzo.

γ) La terza inchiesta personale è quella del 1893, relativa alla Banca Romana.

Già da parecchi anni si era andato vociferando di poca correttezza e di abusi nelle operazioni delle Banche in genere, quando intervennero ad agitare specialmente l'opinione pubblica le voci di gravissimi disordini fin dal 1889 scoperti nella Banca Romana, per effetto di una ispezione praticata presso la medesima dal senatore Alvisi con la collaborazione del Comm. Biagini ispettore generale del Tesoro, che per incarico dell'altro avea scritto la relazione fin dall'agosto di quell'anno: relazione che fu conosciuta nella Camera e nel paese.

(1) Fu composta degli Onor. Andreucci, Biancheri, Cairoli, Calvino, Cesaretto, Ferracciù, Fogazzaro, Pisanelli e Zanardelli.

L'eco della opinione pubblica sdegnata penetrò ben presto in Parlamento e vi si manifestò per via d'interpellanze e di proposte d'inchiesta, estensibili a tutti gli altri istituti di emissione, oltre la Banca Romana. Di qui la nomina della ispezione straordinaria amministrativa presieduta e diretta dal senatore Finali. Subito dopo la relazione di questo, e sulla proposta di una inchiesta parlamentare ripresentata dall'On. Colajanni intervenne l'animatissima discussione della Camera, che si chiuse nella tornata del 21 marzo 1893 coll'ordine del giorno Guicciardini, votato all'unanimità, pel quale « La Camera, udite le dichiarazioni del Governo, delibera la nomina di una Commissione di sette membri per esaminare i documenti presentati, fare quelle altre indagini che creda necessarie per accertare le responsabilità politiche e morali, astenendosi d'intervenire in quanto è di competenza dell'autorità giudiziaria ».

La Camera delegò tosto al Presidente la facoltà di nominare la Commissione (1). Questa, dopo aver proceduto al faticoso lavoro con criterî piuttosto imparziali ed equanimi, presentò addì 23 novembre in piego chiuso la sua relazione alla Camera, che dopo breve e confusa discussione ne decise la immediata lettura.

In essa la Commissione non avea tralasciato di constatare con una certa compiacenza l'arrendevolezza dimostrata dai pubblici Uffici nell'aderire alle sue richieste e la premura con la quale le persone chiamate a deporre aveano accettato l'invito e deposto, previa dichiarazione sull'onore di dire la verità: i quali risultati, aggiungeva, non si sarebbero ottenuti, se non si fosse adottato esclusivamente il metodo della istruttoria segreta, che era altronde il solo metodo pratico, nella deplorata mancanza di una vera e propria legge sulle inchieste parlamentari, come quello che « non offendeva verun canone di giustizia, mentre, tenendo conto vuoi della naturale ripugnanza a parlare in pubblico di affari propri o d'altrui d'indole delicatissima, vuoi del

(1) Fu composta dei deputati Mordini (che fu presidente e relatore), Paternostro, Fani, Bovio, Pellegrini, Sineo e Suardo Gianforte.

desiderio ugualmente naturale ed onesto di dire la verità per cose attinenti ad un riconosciuto interesse generale, esso piuttosto che a respingere invogliava o per lo meno predispondeva ad accettare di buon grado l'invito ».

Tale la procedura speciale adottata in quella inchiesta, nella quale le indagini furono estese a persone di vario ordine e grado, Ministri e Sottosegretari di Stato, deputati ed ex-deputati, impiegati elevatissimi e giornalisti.

La relazione, dopo avere deplorato molti inconvenienti ed abusi nei riguardi delle Banche, specificatamente a riguardo del Giolitti escludeva che le 60.000 ricevute nel settembre 1892 dalla Banca Romana avessero servito a scopo elettorale, al pari di altre che pure si dicevano fornite al medesimo, allo stesso fine e dallo stesso istituto; escluse del pari che il Grimaldi ed il Lacava avessero ricevuto danaro dal direttore Tanlongo in occasione delle elezioni politiche; dichiarò non risultare che dal 1881 in poi gli istituti di emissione avessero dato danaro al Governo al tempo delle elezioni generali; quanto alla già denunziata e commentata sottrazione di documenti nelle perquisizioni operate in casa del Tanlongo, diceva essere accertato che non tutte le carte trovate in quella casa venissero incluse nel plico destinato al magistrato, ma non constare che dalla detta casa fossero stati asportati da pubblici ufficiali documenti non trasmessi all'autorità giudiziaria; ed infine disapprovava che nella nota proposta del Tanlongo all'ufficio di senatore non si fosse tenuto conto dei risultati della ispezione Biagini.

Tale relazione, la cui lunga lettura fu spesso interrotta da esclamazioni contro il Giolitti, fu poi clamorosamente discussa nel paese; mentre il deputato di Dronero, perseguitato dal pubblico clamore, rassegnò le dimissioni.

δ) Accenneremo per ultimo, per la notevole importanza avuta, alla inchiesta politico-giudiziaria, di carattere eminentemente personale, promossa nel 1897 contro l'ex-ministro Crispi, preliminarmente ad una messa in istato d'accusa; l'unica del genere, di cui si abbia esempio in Italia.

È noto come, nel processo per peculato istruitosi a Bologna contro il Favilla, ex-direttore di quella sede del

Banco di Napoli, essendo stato nei suoi interrogatori coinvolto il **Crispi**, questi, citato prima delle elezioni generali con mandato di comparizione, presentatosi già eletto al giudice istruttore di Bologna, consentì a rispondere agli interrogatori senza fare appello alla guarentigia parlamentare; ma indi a poco eccepì l'incompetenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, trattandosi di fatti, che, in ipotesi, avrebbe commesso quale Ministro dell'interno, e pei quali sarebbe stato competente il Senato. L'istruttore non avendo trovato luogo a deliberare con ordinanza che fu poi confermata dalla sezione di accusa, il **Crispi** avanzò ricorso in Cassazione, la quale dichiarò incompetente, allo stato degli atti, l'autorità giudiziaria comune.

Presentata tale sentenza alla Camera, al riprendersi delle sedute autunnali, fu deliberato di nominare una Commissione d'inchiesta di cinque membri, scelti dal Presidente, i quali avessero avvisato alle risoluzioni da prendere.

Ed il Comitato (1), dopo parecchi mesi di studio, presentò nel 18 marzo 1898 alla Camera la sua relazione, nella quale concludeva ad unanimità:

« Considerando che, in mancanza di una legge speciale sulla responsabilità dei ministri, un fatto non può assumere figura di reato ministeriale, se in esso non concorrano tutti gli elementi costitutivi del delitto comune, commesso o con l'uso o con l'abuso delle funzioni e con danno della cosa pubblica o delle pubbliche e private libertà;

« che nel caso concreto, per quanto apprezzabili gli indizî raccolti, non sono tali da legittimare la convinzione che l'On. **Crispi**, pur sapendo che le somministrazioni di danaro, che a lui faceva il Favilla, direttore del banco di Napoli, provenissero da questo istituto, avesse la scienza dei mezzi delittuosi che abbia potuto porre in opera il Favilla per prelevare quel danaro;

« che, escluso o non provato questo estremo, così come l'On. **Crispi** prescindendo dalle funzioni che nel tempo egli

(1) Composto degli Onor. Garavetti, Grippo, Della Rocca, Tiepolo e Palberti relatore.

esercitava, non sarebbe imputabile di concorso nel delitto di peculato che il Favilla abbia potuto commettere, non è neppure, per la ragione suddetta, il caso di promuovere la di lui accusa avanti al Senato costituito in Alta Corte di giustizia;

« che pertanto, se non si deve affermare la responsabilità penale del Crispi, non si può non affermare la di lui responsabilità politica per il modo irregolare con cui egli assunse quelle somministrazioni da un direttore di un istituto di emissione, per scopo probabilmente elettorale di taluna di quelle somministrazioni, nonchè per le indebite ingerenze che in occasione di esse spiegò soprattutto in qualche ispezione;

« delibera di proporre alla Camera:

« 1.° non essere luogo a tradurre l'On. Crispi dinanzi all'Alta Corte di giustizia;

« 2.° essere meritevole di censura politica il di lui operato ».

Dopo due giorni di discussione, la Camera nel 23 marzo 1898 respinse con 184 voti contro 106 contrari e 25 astenuti la mozione dell'estrema sinistra, acciocchè il Crispi fosse deferito ai Tribunali ordinari; e respinto del pari l'ordine del giorno che volealo invece tradotto nanti l'Alta Corte di giustizia, adottò con 207 voti contro 7 e 75 astenuti la risoluzione Carmine e Carcano, che approvava le conclusioni dei Cinque (1).

Il Crispi presentò le sue dimissioni da deputato, ma di lì a poco fu rieletto dai suoi fedeli elettori di Palermo.

Con che si dimostrò una volta di più, se pur ve ne fosse stato bisogno nel diritto pubblico italiano, che una Commissione d'inchiesta personale non può pronunciare giudizi che non siano d'indole *morale e politica*, subordinati poi sempre all'apprezzamento sovrano del corpo elettorale.

5. Abbiamo di preferenza accennato alle inchieste

(1) Tali deliberati della Camera sono stati presi in considerazione speciale in un mio articolo, di prossima pubblicazione, intitolato = *La competenza della Camera di fronte ai risultati di un'inchiesta politico-giudiziaria contro un ex-ministro*. —

personali, in Italia, per la ragione che quivi, nella pratica ognora difettosa dello istituto dell'inchiesta parlamentare, prevalsero sempre gli scopi della censura od accusa di carattere personale, su quelle indagini di natura imparziale che in Inghilterra furono invece costantemente dirette al fine di migliorare la pubblica Amministrazione.

Si noti che, presso di noi, come del resto generalmente nei paesi continentali, nello scarso ed infecondo sviluppo dei mezzi indiretti di partecipazione della coscienza nazionale alla vita pubblica e di avviamento alle più importanti riforme dello Stato, l'inchiesta, ove fosse stata bene interpretata e meglio condotta, avrebbe notevolmente contribuito a stringere sempre più i legami fra il popolo e la Rappresentanza, fra questa ed il Governo, e quindi cooperato allo svolgimento progressivamente riformativo delle istituzioni rappresentative.

Invece fu anzitutto, e soprattutto, frainteso lo scopo dell'inchiesta che dee essere di ottenere sempre mercè il controllo, anche quando sia improntata a carattere personale, un miglioramento delle pubbliche Amministrazioni e della condotta generale del Governo; altrimenti l'inchiesta riesce ad indebolire anzichè a tutelare il prestigio ed il credito della Rappresentanza, mentre non conduce ad alcun risultato utile nei rapporti dell'organismo politico-amministrativo dello Stato. Ne fa fede in Italia, tra le altre, l'inchiesta ricordata sugli istituti di emissione, condotta, al pari di moltissime altre, con notevole qualità e quantità di dottrina, ma al solito poverissima di risultati, appunto perchè ridotta ad avere un carattere esclusivamente personale. Avrebbe invece dovuto servire in pari tempo a far riconoscere i congegni difettosi delle Banche e gli errori dei governanti in proposito e dovea arrecare piuttosto un contributo prezioso di studi per le emendazioni delle leggi relative alla emissione e circolazione dei biglietti di Banca: leggi bancarie, che invece furono votate dai nostri corpi legislativi quando quegli istituti erano stati posti in sospetto (1).

(1) Ciò fu bene avvertito dal Pierantoni nello scritto citato, V.

Ed è appunto la illusorietà delle conseguenze pratiche, quella che più colpisce, in Italia, nel meccanismo dell'inchiesta parlamentare.

Non diciamo delle inchieste pubbliche riguardanti materie generalissime destinate a servire specialmente di substrato alla legislazione economica, le quali è noto come abbiano per lo più naufragato nella complicata indeterminatezza dell'argomento: ma, certo, anche quelle di ordine politico o finanziario condussero di rado a decisioni pratiche. Accadde invece che, ordinate in mezzo alla più viva e clamorosa agitazione del paese e del Parlamento, e accompagnate spesso anche durante il loro corso da un certo interesse dell'opinione pubblica, si limitarono al fine a seppellirsi, fra una serie numerosa di notizie documentate, con una presa d'atto ed un ringraziamento della Camera, in mezzo alla più grande indifferenza ed al più spiacevole disgusto della coscienza nazionale operante al di fuori delle mura del Parlamento.

Nè è cosa di lieve momento il fatto del non essersi mai tentato di illuminare sufficientemente l'opinione pubblica al termine dei risultati dell'inchiesta: ciò andò sempre più determinando una diffidenza nel paese verso l'istituto stesso, il quale ormai più non si pensa che possa giovare in qualche modo all'organismo del nostro Stato rappresentativo. E per tal modo il diritto d'inchiesta viene più spesso riguardato come un vecchio arnese di rettorica, destinato, anzichè a svolgere, a seppellire definitivamente nell'oblio qualunque importante questione di cui il Parlamento ed il Governo non vogliano seriamente affrontare la soluzione.

E ciò, come costituisce una causa di decadenza notevole nello sviluppo di questo importante mezzo di sindacato, contribuisce a sua volta a peggiorare il concetto stesso che dell'inchiesta parlamentare si è avuto finora, a renderne vieppiù incerti i limiti ed insicure ed oscillanti le norme del procedimento. Troppo poco uniforme, ma più spesso anormale fino ad oggi, ove si pensi soprattutto alla predilezione con la quale talora è stata accolta la segretezza procedurale, proprio in quelle inchieste che, come le personali, avrebbero richiesto invece la pubblicità quale su-

periore garanzia adatta a tutelare degnamente il prestigio e l'autorità dei membri parlamentari messi in sospetto.

Complessa adunque si ravvisa la serie delle cause che costituiscono ad un tempo la manifestazione patologica dello esercizio del diritto d'inchiesta parlamentare in Italia, dove, in tale materia, si hanno precedenti non certo imitabili dalle nazioni più progredite.

Ostacolo supremo ai buoni risultati come al retto esercizio della funzione ispettiva parlamentare mediante l'inchiesta è però sempre fra noi la mancanza o almeno la imperfetta attuale elaborazione di quella corrente reciproca di rapporti cordiali e benevoli fra il Parlamento e gli organi del Governo esecutivo, che, in gran parte dovuta alla ripercussione del carattere originario delle nostre istituzioni rappresentative sul loro funzionamento, lo determina tuttavolta in maniera irregolare.

Quale triste eredità delle tradizioni assolutiste tramandateci di Francia, è rimasta fra noi quasi inalterata l'antica diffidenza contro tutto ciò che è opera della funzione governativa, per guisa che il sindacato, volendosi spesso trasportare su un campo d'azione troppo esteso della responsabilità ministeriale, sconfina facilmente dai limiti legali, entro i quali ha da controllarsi l'attinenza o meno della azione governativa. Se ne vedono specificamente gli effetti perniciosi nella leggerezza colla quale soglionsi ordinare le inchieste e nella conseguente vacuità dei risultati, cui contribuisce ad accrescere la scarsa cooperazione che alla efficacia delle indagini inquirenti vi porta, più che il paese, il complesso degli organi del potere esecutivo: troppo geloso, a sua volta, delle proprie attribuzioni allorchè si tratti di praticare un'inchiesta amministrativa, la quale perciò, a differenza di ciò che si avvera in Inghilterra, rimane spesso affatto sottratta a qualunque forma di vigilanza e di concorso benevolo del Parlamento.

Vi sarebbe a tutto questo un probabile efficacissimo rimedio: la raffinata educazione politica delle masse, che andasse gradatamente creando con sapienti criterî, allo esercizio di questo come di ogni altro diritto del Parlamento, quella serie di delimitazioni spontanee e quel senso

generale di rettitudine, che, come costituiscono il più prezioso correttivo a tutte sorta di onnipotenza parlamentare, servono del pari a rafforzare nel potere esecutivo, col controllarlo nella sua giusta misura, il sentimento della propria responsabilità, e servono quindi a renderne l'azione più conforme ai verî principî costituzionali non consentendo infatti che esso s'intruda indebitamente nel campo amministrativo riserbato alla direzione suprema della legge sotto la responsabilità degli ufficiali subalterni, per paura di essere a sua volta sopraffatto dal Parlamento.

Ma, come è stato anche troppo ripetuto sinora, è questa educazione che per l'appunto fa difetto od è troppo debole presso di noi; onde, più facilmente che altrove, si sente il bisogno della legge, la quale possa esercitare quella efficace pressione costringente verso i cittadini, che può soltanto essere sostituita dallo spontaneo epperò più efficace loro concorso allo svolgimento delle funzioni attinenti all'organismo statuale.

Senonchè, lo dicemmo già, anche da una legge sulle inchieste non bisognerebbe attendersi effetti miracolosi: tanto meno in Italia, dove non certo le resistenze sistematiche dei cittadini ad obbedire alle richieste dei Comitati inquirenti sono quelle che abbiano intralciato il corso delle inchieste: ma è mancato del tutto nel Parlamento, come nel paese, quel senso di valutazione sincera ed equa della natura varia delle inchieste e dei loro scopi, che come ne elimina le incertezze o le violenze procedurali, serve pure mirabilmente ad assicurarne in maniera solida e duratura i risultati.

Ad ottenere pertanto uno svolgimento più ordinato ed energico del diritto di inchiesta parlamentare, in Italia, come del resto in buona parte del continente europeo, occorre soprattutto attendere alla elaborazione storica, spontanea per sua natura, che pur fra noi accenna a farsi, ed è cotanto reclamata, delle istituzioni rappresentative: a questo svolgimento naturalmente progressivo, pel quale non manca certo l'impulso delle vigorose tradizioni se pure il proposito sincero e costante di conseguirlo fa difetto, potrà solo attingersi la graduale eliminazione del senso ge-

nerale di rigidezza diffidente e sospettosa che accompagna tutt'oggi l'esercizio delle più importanti funzioni così parlamentari, come governative.

Ma questa è cosa che bisogna appunto studiarsi di raggiungere nello esercizio stesso di queste funzioni, perchè venga ognor più diffondendosi, con la pubblica educazione, quel senso del limite, che poi a sua volta influisce così a correggerne le esorbitanze come ad aiutarne gli ulteriori sviluppi.

Intanto non v'ha dubbio che una legge generale sulle inchieste parlamentari, come contribuirebbe ad invigorire la estimazione della pubblica opinione relativamente all'uso di questo diritto, ne correggerebbe pure indirettamente parecchie irregolarità: e quanto alle inchieste personali, una legge rigorosa sulle incompatibilità parlamentari tale da impedire che l'esercizio della funzione di deputato venga attratto nell'orbita d'illecite partecipazioni in affari in cui sia direttamente interessato lo Stato, diminuirebbe forse notevolmente il numero dei casi e delle occasioni di ricorrervi, con vantaggio immenso di una sapiente intuizione pratica dello scopo vero e dell'indole propria dell'inchiesta parlamentare. Questa, ripetiamo, ha da essere indirizzata costantemente, come a controllare l'azione governativa e contenerla nei limiti della legge e delle buone pratiche parlamentari, così a migliorare i metodi governativi e ad introdurre saggie riforme nelle pubbliche Amministrazioni, specie per quanto si riferisce alla parte economica.

Anzi a questo riguardo occorre avvertire che appunto il campo delle riforme alla legislazione economica, destinate ad ottenere una corretta amministrazione dello stesso genere, sembra ai più la palestra, nella quale dovrà in avvenire esercitarsi principalmente il diritto d'inchiesta, quella, per la quale più urgente per certo si appalesa il bisogno di un risanamento dei principî dominanti la pubblica educazione.

Di fronte ai nuovi ardui problemi sociali che affaticano da lunga pezza sì le menti degli studiosi che le pratiche dei varî Parlamenti, forse anche fra noi l'inchiesta pubblica è destinata a prevalere su quella parlamentare propriamente

detta. Ma, come altrove è avvenuto, quella non potrà contribuire ad aiutare la soluzione di codesti problemi se prima questa non abbia raggiunto, in una sufficiente elaborazione storica, tal grado di sviluppo e di perfezione quale si ravvisa comportabile con le maggiori difficoltà derivanti dal graduale ed immancabile accrescimento delle funzioni dello Stato, che la inchiesta pubblica di natura *economica* presuppone sapientemente e correttamente apprezzato.

E mestieri adunque che il Parlamento ed il paese, uniti reciprocamente in feconda armonia di propositi, si adoprino a rafforzare, in una organizzazione sempre migliore dei pubblici poteri fra di loro ed in faccia alla nazione, la volontà comune di rendere sempre più conforme al nostro genio politico il funzionamento delle nostre istituzioni: allora solo diremo che anche il diritto d'inchiesta potrà occupare delle pagine seriamente apprezzabili nella storica esposizione del diritto pubblico italiano.



INDICE

PARTE PRIMA

Le inchieste parlamentari nella dottrina

CAPO I - *Nozioni preliminari sulle inchieste* . . . Pag. 11

SOMMARIO — 1. Il sindacato parlamentare e le sue diverse forme - Loro fondamento giuridico - Il diritto d'inchiesta e la sua definizione — 2. Varie forme del diritto d'inchiesta - Le inchieste parlamentari: loro principale suddivisione - Di quali di esse intendiamo occuparci — 3. Le inchieste parlamentari sono un prodotto tutto moderno — 4. Vantaggi delle medesime, nell'organismo dei sistemi costituzionali — 5. Dubbiezze di tale materia nel Diritto pubblico.

CAPO II - *Le inchieste parlamentari nei rapporti con le Camere* Pag. 23

SOMMARIO — 1. La cosiddetta onnipotenza parlamentare in relazione al potere d'inchiesta - Limiti di questo potere - Quando lo si debba mettere in esercizio — 2. Suo diverso apprezzamento nei governi semplicemente rappresentativi ed in quelli parlamentari - Negli Stati a forma repubblicana e nelle monarchie — 3. La Camera dei deputati ed il Senato nello esercizio del diritto d'inchiesta — 4. La Camera e la nomina delle Commissioni d'inchiesta - Intervento del Governo — 5. Epoca dei lavori delle Commissioni - Loro sede - Facoltà di delegazione — 6. Pubblicità dei procedimenti - Le relazioni d'inchiesta alla Camera e le loro conseguenze.

CAPO III - *Dei poteri delle Commissioni d'inchiesta e dei loro limiti* Pag. 47

SOMMARIO — 1. Distinzione dei mezzi necessari alle Commissioni d'inchiesta per condurre a termine il loro mandato: i documenti e le persone — 2. La Commissione d'inchiesta, nello esercizio

delle sue facoltà, di fronte al potere esecutivo — 3. La Commissione d'inchiesta di fronte ai singoli individui — 4. La Commissione d'inchiesta di fronte al potere giudiziario.

CAPO IV - *Delle inchieste personali* Pag. 77

SOMMARIO — 1. Significazione e contenuto vero delle inchieste personali — 2. Gravi obiezioni mosse contro le medesime — 3. Argomenti in favore di esse — 4. Pericoli inerenti alle inchieste personali — 5. Distinzioni e limiti da introdursi - Guarentigie.

CAPO V - *L'esercizio del diritto d'inchiesta e la legge* Pag. 91

SOMMARIO — 1. Diversi modi proposti per regolare l'esercizio del diritto d'inchiesta e loro valutazione — 2. Obiezioni ed argomenti favorevoli ad una legge generale sulle inchieste — 3. Distinzioni da farsi sull'obbietto e sui rapporti giuridici da regularsi con una legge generale — 4. Efficacia generale e relativa di una tal legge.

CAPO VI - *L'esercizio del diritto d'inchiesta e la pubblica opinione* Pag. 119

SOMMARIO — 1. La pubblica opinione nell'organismo dei sistemi costituzionali — 2. La opinione pubblica prima delle inchieste - durante le medesime - al termine di esse — 3. Limiti della efficacia della opinione pubblica di fronte all'esercizio del diritto d'inchiesta.

PARTE SECONDA

Le inchieste parlamentari nella pratica

CAPO I - *Il diritto d'inchiesta in Inghilterra* . . Pag. 131

SOMMARIO — 1. Svolgimento storico del diritto d'inchiesta - Sue fonti attuali — 2. Differenti specie di Commissioni politiche destinate a fare delle inchieste — 3. Le Commissioni reali, e loro speciale importanza - Ufficio, mezzi e poteri di tali Commissioni — 4. Le Commissioni parlamentari - Loro mezzi d'inchiesta e procedimenti: *A)* nella Camera dei Lordi, *B)* nella Camera dei Comuni — 5. Le inchieste personali in Inghilterra — 6. Importanza attuale delle inchieste parlamentari inglesi — 7. Ragioni dello sviluppo del diritto d'inchiesta in Inghilterra.

CAPO II - *Il diritto d'inchiesta nel Belgio e in*

Olanda Pag. 161

SOMMARIO — 1. La Costituzione belga e il diritto d'inchiesta
— 2. Il progetto di legge sulle inchieste del 1831 — 3. La legge
del 3 maggio 1880 — 4. Considerazioni intorno ad una tal legge
— 5. La legge olandese del 1850 ed il suo valore.

CAPO III - *Le inchieste parlamentari in Francia* Pag. 169

SOMMARIO — 1. Sviluppo storico del diritto d'inchiesta par-
lamentare in Francia — 2. Procedimenti e mezzi di esercizio del
diritto d'inchiesta — 3. Ragioni dello scarso od irregolare sviluppo
del medesimo in Francia.

CAPO IV - *Il diritto d'inchiesta negli altri Stati*

esteri Pag. 181

SOMMARIO — 1. La Costituzione imperiale di Germania e la
prussiana riguardo al diritto d'inchiesta — 2. Il diritto d'inchiesta
presso gli Stati Uniti — La Costituzione del Massachussets, e la
pratica - Le inchieste personali — 3. Considerazioni sullo sviluppo
del diritto d'inchiesta in Germania e in America — 4. La pratica
delle inchieste negli altri Stati del Continente in generale.

CAPO V - *Le inchieste parlamentari in Italia* . Pag. 189

SOMMARIO - 1. Sviluppo storico del diritto d'inchiesta in Italia
— 2. Sue vicende legislative — 3. I precedenti parlamentari
riguardo ai mezzi d'inchiesta ed ai procedimenti delle Commis-
sioni — 4. Le inchieste personali in Italia — 5. Sviluppo attuale
dell'inchiesta parlamentare - Suo avvenire - Conclusione.

LABO